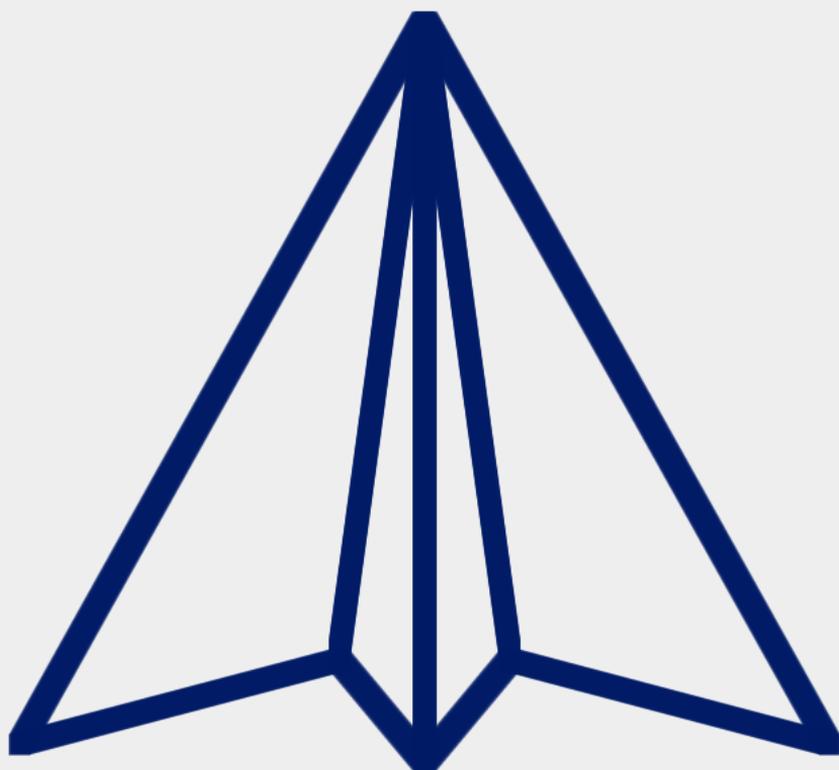


Anuario de Derecho Aeronáutico

2016

Caracas, Venezuela



Centro para la Integración y el Derecho Público

ANUARIO DE DERECHO AERONÁUTICO

Año 2016



Coordinación:

Antonio Silva Aranguren, Gabriel Sira Santana

Caracas, 2018

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

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

Depósito legal N° DC2018001081
ISSN 2610-8070

Publicación anual

Coordinación: Antonio Silva Aranguren, Gabriel Sira Santana

Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP)

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

E-mail: contacto@cidep.com.ve

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

Centro para la Integración y el Derecho Público

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

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

La Dirección General del CIDEP corresponde a Jorge Luis Suárez Mejías y la Dirección Ejecutiva a Antonio Silva Aranguren.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

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

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

ÍNDICE

Presentación.....[8](#)

El Anuario.....[9](#)

ESTUDIOS

Artículos

El Proyecto de Código Aeronáutico Latino Americano. **Mario O. FOLCHI**...[10](#)

Nuevos y viejos problemas del transporte aéreo. **Jorge L. ÁLVAREZ MÉNDEZ**.....[13](#)

Desnaturalización del procedimiento administrativo de declaratoria de abandono de aeronaves. **Roberto HUNG CAVALIERI**..... [27](#)

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

Estudio del doc. 9587 OACI y la estructura de los acuerdos de servicios aéreos suscritos por la República Bolivariana de Venezuela. **Mariola MOLA OVALLES**.....[59](#)

El derribo o inutilización de aeronaves civiles como pena de muerte. **Miguel Ángel MARCANO GUEVARA**.....[84](#)

La era de los descubrimientos aeronáuticos: sistema de aeronave pilotada a distancia. **Anna IENGO BARAZARTE**.....[96](#)

NORMATIVA

Información normativa

Leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y providencias de interés aeronáutico dictadas durante el año 2016. **Antonio SILVA ARANGUREN y Gabriel SIRA SANTANA**.....[106](#)

Comentarios normativos

La responsabilidad extracontractual en la Ley de Aeronáutica Civil venezolana. **Ramón Antonio CASTRO CORTEZ**.....[122](#)

Notas sobre las Condiciones Generales del Transporte Aéreo en Venezuela. **Gabriel SIRA SANTANA**.....[136](#)

JURISPRUDENCIA

Información jurisprudencial

Jurisprudencia aeronáutica durante el año 2016. **Antonio SILVA ARANGUREN** y **Gabriel SIRA SANTANA**.....[158](#)

DOCUMENTOS

Extractos del informe de la Comisión Permanente de Administración y Servicios de la Asamblea Nacional en relación a la "Situación de la Aviación Civil en Venezuela – diciembre 2016" y "Proyecto de reforma de la Ley de Aeronáutica Civil"[165](#)

PRESENTACIÓN

El Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) tiene el agrado de presentar el Anuario de Derecho Aeronáutico (ADA).

Con esta nueva publicación periódica, que se suma a otras coordinadas por el Centro, es nuestro deseo profundizar en la investigación y la divulgación del Derecho Aeronáutico, mediante la difusión de estudios y comentarios doctrinales, además de la normativa y jurisprudencia de interés para el sector que se dieron a conocer durante el año que cubre este anuario.

Esperamos que sea de utilidad para sus lectores y desde ya nos dedicaremos a la preparación del siguiente número.

Jorge Luis Suárez Mejías
Director General

Febrero, 2017

EL ANUARIO

El Anuario de Derecho Aeronáutico se suma a las iniciativas emprendidas y concretadas por el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) para promover el estudio del Derecho Aeronáutico en Venezuela.

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

Es importante acotar que las secciones de normativa y jurisprudencia se corresponden con los números del Boletín de Derecho Aeronáutico publicado trimestralmente por el CIDEP, disponibles en <http://cidep.com.ve/bda>.

La sección de artículos doctrinales recopila –junto a otros trabajos– algunas de las ideas expuestas por los profesores del Diplomado en Derecho Aeronáutico que coordina e imparte el CIDEP en alianza con la Universidad Monteávila desde el año 2016. Fruto de este diplomado lo encontramos, a su vez, en la sección de comentarios monográficos en la que el lector podrá consultar algunos de los trabajos presentados por los estudiantes del curso como parte de su evaluación.

De este modo, el Anuario de Derecho Aeronáutico nos permite constatar el desarrollo de este sector y ampliar el acervo bibliográfico de esta disciplina en nuestro país.

Antonio Silva Aranguren
Director Ejecutivo

Febrero, 2017

ESTUDIOS

Artículos

EL PROYECTO DE CÓDIGO AERONÁUTICO LATINO AMERICANO

Mario O. Folchi

*Presidente de la Asociación Latino Americana
de Derecho Aeronáutico y Espacial*

Resumen: *El artículo repasa las características más relevantes del Proyecto de Código Aeronáutico Latino Americana elaborado por la Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA), y los recientes intentos para su actualización.*

Palabras clave: *ALADA – Unificación – Uniformidad*

Este Proyecto es una obra de investigación científico-jurídica que realizó la Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial-ALADA, mediante el trabajo de muchos de sus miembros a lo largo de un cuarto de siglo, el primero de su existencia. El texto final fue aprobado en Buenos Aires, en 1985. ALADA se había fundado en la misma ciudad, en noviembre de 1960¹.

El proyecto fue la concreción de uno de los principales fines de la Asociación, expuesto en el apartado a) del art. 2o. de sus Estatutos, a saber: “Realizar los estudios científicos tendientes a lograr la unificación y/o la uniformidad de la legislación aeronáutica en el campo internacional, especialmente entre los países latinoamericanos”.

Los trabajos que concluyeron en 1985 se cumplieron en varias etapas, a través de los estudios que efectuaron los juristas miembros de la entidad, los que eran debatidos en distintas Asambleas de la misma y en las cuales se fueron aprobando las cinco versiones que llegó a tener el Proyecto, hasta la citada de 1985. Esas versiones se aprobaron, sucesivamente y sin perjuicio de algunas revisiones parciales de ellas, como las ocurridas en 1972 y 1975, en Buenos Aires en 1961; en Uberlandia (Brasil), en 1965; en Bogotá en 1971; en Aruba (Antillas Holandesas) en 1980 y finalmente, en Buenos Aires en 1985.

El método de trabajo consistió en que cada Sección Nacional de ALADA elaborara, por sus integrantes, una determinada parte del proyecto, la que luego, una vez aprobada por la Asamblea en cada versión, se unía a la

¹ Se puede consultar en el sitio web de ALADA (www.alada.org).

efectuado por las restantes Secciones nacionales o por los grupos de juristas de cada nacionalidad. Esto hizo que el texto final con el que hoy contamos, fuera la expresión incuestionable del pensamiento jurídico aeronáutico de la región, en ese tiempo.

Considero que este proyecto posee varias características significativas:

- a) Desde los enfoques doctrinario y sistemático, es un texto que responde a la “integralidad” del Derecho aeronáutico, ya que no está dividido en normas de derecho público y de derecho privado, sino en el desarrollo normativo completo de cada institución de la materia. Con ello, se asienta en la corriente doctrinaria casi unánime seguida en la región, que se originó en las enseñanzas que el gran Maestro italiano Antonio Ambrosini sostuvo en sus clases y publicaciones concretadas en Buenos Aires, durante dos años, a mediados de la década de los años 50 del siglo anterior. Entre ellas, el carácter citado, conocido como “completezza” en el idioma del gran jurista.
- b) En su contenido no se incluyeron disposiciones relacionadas con los servicios de transporte aéreo, por considerarse entonces que era un tema en permanente debate entre los organismos públicos y entidades privadas de la región latino americana, así como en posiciones doctrinarias claramente enfrentadas sobre los diversos aspectos del tema.
- c) A pesar de que nunca fue aprobado de manera oficial por los países latino americanos, se lo tuvo en cuenta como fuente doctrinaria por aquellos Estados que, a partir de 1985, fueron modernizando sus leyes o códigos aeronáuticos internos, como ocurrió en los casos de Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay.
- d) Fue el único ejemplo de un texto unificado completo –excepto el tema de los servicios aéreos mencionado– sobre una de las ramas del Derecho, en la región latino americana. Al mismo tiempo, se convirtió en fuente incuestionable de uniformidad legislativa de la misma, ya que un análisis comparativo de las distintas leyes internas de los países de esta zona geográfica, demuestra que esta uniformidad, que es uno de los fines del Derecho comparado, existe en ella y en el Derecho aeronáutico latino americano.

Una de las conclusiones más interesantes que puede dejarnos este Proyecto, es que aquella labor que se fue cumpliendo a lo largo de 25 años por muchos juristas, profesores y abogados especializados, tuvo enorme importancia, porque fijó las pautas vertebrales de esa uniformidad legislativa

que hoy ostenta la región de América Latina. He aquí la unión indisoluble de la teoría con la práctica en el mundo de nuestra especialidad, con lo que la región dio un ejemplo al mundo que, en el continente europeo, por su parte estaba ya fijando en normas comunes los marcos jurídicos de varias de las instituciones de la materia.

El “dinamismo”, otro de los caracteres del Derecho aeronáutico, hizo que el Consejo Directivo de ALADA, en su última reunión tenida en Mendoza, Argentina, a fines de agosto pasado, resolviera aprobar la iniciación de los trabajos de modernización del texto de este Proyecto. Los mismos, como ocurrió con este último, serán coordinados por la Secretaria General de la Asociación, Dra. Marina Donato y a esta altura se han encargado a Secciones Nacionales y grupos de juristas miembros de ALADA, el estudio y elaboración modernizada de los textos de las distintas partes del mismo. Todo ello, sin perjuicio de que cada miembro de la entidad podrá elaborar los textos sobre alguna parte que sea de su interés o elección, en forma individual y con absoluta libertad intelectual y remitirlo a la Secretaría general. El objetivo es intentar el debate de aquellas partes que se presenten, para su aprobación, en la próxima Asamblea de la entidad, que tendrá lugar en Varsovia, Polonia, del 21 al 23 de junio de 2017. La extensión de los textos a debatir en Varsovia dará la pauta, sin duda, del interés de los miembros de la entidad por este valioso trabajo de investigación jurídica.

Una de las novedades más importantes que tendrá el próximo texto modernizado de este Proyecto, es la incorporación de un sector dedicado a los servicios de transporte aéreo, el cual está a cargo, juntamente con otras partes del mismo, de la Sección Nacional Europea de ALADA que, a su vez, se integra con los numerosos miembros de la entidad que residen en el continente europeo, especialmente en España e Italia. Esto posee un doble interés: por un lado, los profesores y juristas europeos participarán por primera vez en la elaboración de un proyecto de normas latino americanas, que pertenecen al mismo sistema jurídico de estas últimas, haciendo cierta la universalidad propia del Derecho aeronáutico, derivada del universalismo de la aviación misma y por otro, la región latino americana aprovechará de la significativa experiencia europea en la concepción legislativa de un sector vertebral de nuestra materia.

Es probable que en el corriente año no pueda contarse con un texto modernizado completo del Proyecto, por su extensión y la conveniente y necesaria reflexión jurídica que ello supone. Sin embargo, de lo que se apruebe en Varsovia y de los trabajos posteriores en su consecuencia, demostrará una vez más que ALADA sigue cumpliendo con sus fines científicos y manteniendo su posición de liderazgo en el ámbito académico y científico de nuestra materia.

NUEVOS Y VIEJOS PROBLEMAS DEL TRANSPORTE AÉREO

Jorge L. Álvarez Méndez¹

Resumen: *La colaboración presenta tres problemas del transporte aéreo como lo son los oligopolios productos de las alianzas comerciales, la naturaleza jurídica de los anexos del Convenio de Chicago y el rol del oficial de seguridad a bordo.*

Palabras clave: *Convenio de Chicago – Uniformidad – Seguridad*

SUMARIO. Introducción. I. Una visión sobre el Convenio de Chicago. **II.** Los estándares internacionales de seguridad. **III.** Modificación del Convenio de Tokio de 1963. **Conclusión**

“The success of any air policy rest with the way in which it is implemented. The Preamble to the Chicago Convention is still the universal policy declaration. Whatever their national air policies, States should pay heed to this declaration in carrying out their policies in practice”. **H. A. Wassenbergh²**

INTRODUCCIÓN

El pasado 7 de diciembre se cumplieron setenta y dos años de la firma del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, desde entonces la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), ha venido realizando esfuerzos considerables para hacer realidad los objetivos que le impone el texto del Convenio, en otras palabras, lograr el desarrollo ordenado, seguro y eficiente del transporte aéreo internacional. Sin duda, se trata de una tarea gigante, inmensa, difícil, pero, absolutamente indispensable para la comunicación de los pueblos y para contribuir al desarrollo económico de los países que integran la geografía mundial. El maestro VIDELA ESCALADA recuerda que la reunión de París de 1919, cerró sus deliberaciones con la preocupación de la potencia militar del avión, en tanto que la de Chicago con un voto de Mr. Berle³, que transcribo de seguidas: “que el camino de los aires, empleado como medio de agresión, se convierte en vía de liberación”. El

¹ Abogado por la Universidad Católica Andrés Bello. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial (España) y de la Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial (Argentina). Profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

² *Public International Air Transportation Law in New Era. (Economic Regulation of International Air Carrier Operation)*, Kluwer Deventer, The Netherlands, p. 150.

³ Adolph Berle, delegado de los Estados Unidos de América, bajo cuya presidencia se celebró la Convención de Chicago. Vid. Federico Videla Escalada: *Derecho Aeronáutico*. Tomo I. Víctor P. de Zavalía, Editor. Buenos Aires, 1969, p. 93.

profesor VIDELA concluye señalando que, al momento de la clausura de la Convención existía en su seno una nueva preocupación: la nacida por “el temor a la competencia comercial en materia de aviación, mirada como un instrumento susceptible de servir al imperialismo económico de los más poderosos”.

El esfuerzo de estos largos años de trabajo puede apreciarse en su resultado: la aviación civil mundial como eficaz instrumento de paz, comunicación y confraternidad entre los hombres. De manera que, atendiendo al título que identifica el presente trabajo, pretendemos presentar a la consideración de las nuevas generaciones de estudiosos de la disciplina tres aspectos enmarcados en la idea de nuevos y viejos problemas del transporte aéreo internacional. Aspectos que por su evolución aún no satisfacen a plenitud los requerimientos que impone el bien jurídico protegido por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional: La Seguridad. Para ello, en primer término, pasamos a referirnos al Convenio de Chicago, vigente no solamente por los avances logrados por el transporte aéreo internacional, sino por la constante invocación que de sus normas suelen hacer los Estados y, últimamente, por la preocupación que genera las discrepancias existentes entre su artículo 44 y el resultado oligopólico de la actividad, producto del incumplimiento de principios fundamentales insertos en sus disposiciones. En segundo lugar, a riesgo de ser repetitivo, parece importante recordar la necesidad de adoptar una postura universal sobre la naturaleza jurídica de los estándares internacionales de seguridad contenidos en los Anexos al Convenio de Chicago, los cuales, sin lugar a dudas, concretan el principio de la Uniformidad Legislativa de inapreciable valor para el Derecho Aeronáutico y para la seguridad de la navegación aérea. Finalmente, expresamos comentarios sobre la inquietud que nos embarga por la modificación del Convenio de Tokio de 1963 y por la presencia de un oficial de seguridad a bordo. Tres aspectos que obligan al estudio, al desarrollo de las normas y métodos recomendados por la OACI, y por la necesidad de atender el problema que genera la conducta de los llamados pasajeros disruptivos.

I. UNA VISIÓN SOBRE EL CONVENIO DE CHICAGO

Ciertamente la aplicación de las normas del Convenio Chicago hasta finales de la década de los setenta del Siglo XX impidió que la preocupación referida por el Dr. VIDELA ESCALADA, se convirtiese en realidad. Hecho posible por la práctica del principio de igualdad en las relaciones entre los Estados en los términos previstos por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al dejar de lado la desigualdad que imperó en las cláusulas del Convenio de París. No obstante lo expuesto, hoy, al contrariar expresos principios consagrados por el Convenio sobre

Aviación Civil Internacional⁴, parece que el transporte aéreo camina a pasos agigantados al oligopolio, a la concentración del tráfico internacional de pasajeros y, sin duda, al monopolio en determinadas rutas internacionales, al dejar de lado los postulados que el propio Convenio señala a título de objetivos a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y que, por raro que parezca, de cuando en cuando, salen a relucir cuando las compañías que tantas veces abogan por la globalización y el libre mercado, tropiezan en su camino con aerolíneas económicamente más fuertes, y por inexplicable que parezca, recurren a sus Estados en busca de protección. De aquella protección que impone la equidad en las relaciones aerocomerciales entre Estados, derivada del espíritu del Preámbulo y de los fines y objetivos expresamente señalados en el artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, comúnmente denominado Convenio de Chicago.

En efecto, el Artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional señala los fines y objetivos de la OACI; en otras palabras, la razón de ser de la organización internacional al trazar el norte hacia el cual debe dirigir sus acciones. Una comparación entre el deber ser que impone dicho Artículo y la realidad objetivamente analizada, pone en evidencia cuán apartado se encuentra la acción del resultado, la organización internacional de las metas que le impone el Convenio; por ejemplo, las alianzas estratégicas entre aerolíneas (Star Alliance, One World y Skyteam) controlan el 64.2% del mercado mundial de transporte aéreo internacional, que hoy alcanza una cifra superior a los 3.120.000.000 millones de pasajeros por año y genera ingresos que superan los 377 billones de dólares anuales, uniendo 3.846 aeropuertos que prestan servicios regulares de transporte aéreo y un servicio que abarca a 34.756 pares de ciudades y sobrepasa el 2% del PIB global⁵.

Las cifras transcritas hablan por sí solas y muestran la innegable incongruencia que existe entre los objetivos que el Artículo 44 del Convenio le impone a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el resultado que pone sobre la mesa la figura del oligopolio en la industria del transporte aéreo internacional. Ciertamente, el examen objetivo de la situación muestra una contradicción entre los principios consagrados por el Artículo citado y el resultado obtenido. Las alianzas estratégicas resultaron atractivas, sí, pero cambiaron el paradigma que persigue el Convenio de

⁴ Vid. Artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional

⁵ Sobre el tema puede verse: Eduardo Dueri: "Las Alianzas Estratégicas entre líneas aéreas. Origen, Elementos, aspectos Contractuales", en *Alada en Córdoba. XXXV Jornadas Latinoamericanas de derecho Aeronáutico y Espacial*. Editorial Avocatus. UBP. Vid. Jorge Álvarez Méndez: "Una visión sobre las alianzas estratégicas en el Transporte Aéreo y la respuesta Latinoamericana" en *XL Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*. Fundación AENA. Madrid, 2012, pp. 65 y ss.

Chicago al romper el necesario y equitativo equilibrio que imponen al régimen de transporte aéreo internacional las letras d), e), f) y g) del citado Artículo 44. En el 2012, por ejemplo, el catedrático español IGNACIO QUINTANA CARLO, durante las XL Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, celebradas en la histórica ciudad de Cádiz, recordaba que:

La política de competencia y la legislación están encaminadas a garantizar que el mercado del transporte (en nuestro caso transporte aéreo) opera de manera eficiente, es decir, que los operadores económicos toman sus decisiones empresariales con total libertad, prohibiendo las conductas que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado y los abusos de posición de dominio en el mercado⁶.

Perspectiva desde la cual la competencia legítima adquiere carácter fundamental para el transporte aéreo; pero, bien es sabido que la competencia entre fuerzas desiguales no conduce a la equidad que establece la letra “f” del tantas veces citado artículo 44 del Convenio de Chicago, que proclama la necesidad de “asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional”.

Durante su exposición, el Dr. QUINTANA CARLO, recordó lo siguiente:

Por el Departamento de Transporte (DOT), así como otras autoridades de los Estados Unidos, se defendía que las “alianzas estratégicas de amplia base constituían la fuerza principal que estaba detrás de las reducciones de precio en las tarifas trasatlánticas y en los incrementos de tráfico” (Report del DOT año 2000); y que su constitución había producido un incremento en la capacidad de los transportistas que en el año 2002 se cifró en un 10%. Y, en general, se apreciaba una gran satisfacción de los consumidores que se beneficiaban de poder tener más destinos gracias a la utilización de los servicios on line y en un mercado más competitivo y, por tanto, a precio más bajos⁷.

Siguiendo al citado tratadista durante el desarrollo del tema de marras, observamos que hace referencia a lo que llamo desventajas que llevaron a las Autoridades del Departamento de Justicia de los Estados Unidos a realizar “estudios económicos serios que pusieron de relieve, que la autorización de las alianzas (Rectius: la concesión de la inmunidad antitrust (anti trust immunity, ATI) como se les conoce en los USA, tiene sobre el mercado más

⁶ Ignacio Quintana Carlo: “Las Alianzas estratégicas en el Transporte Aéreo: del Mercado protegido al mercado Global con Stopover en el Mercado Liberalizado. Un análisis desde el derecho de la competencia”. *XL Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*. Fundación AENA. Cádiz, 2012, pp. 80 y 81.

⁷ Ídem.

efectos negativos que positivos, por lo que defienden el sometimiento de estos acuerdos a las normas generales del derecho de competencia; las que se aplican al resto de los operadores económicos”⁸. Hechos que por sí solos obligan a volver la mirada al comentado Artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, que hizo posible el crecimiento ordenado y eficiente del transporte aéreo internacional, para buscar su flexibilización, en resguardo de los derechos de los consumidores.

Por otra parte, la objetividad que reclama la interpretación de una norma, integrante de un convenio internacional, impide invocar la “desuetudo”, entendida como pérdida de validez de un conjunto de normas jurídicas, porque ello supondría que las mismas han dejado de formar parte, por su no uso, de un orden jurídico positivo, pues el Convenio es un todo, cuyo deber ser se encuentra en el Preámbulo y en el caso en examen menos, porque el citado Artículo 44 de su texto, guarda la debida correspondencia con su respectivo Preámbulo. De manera que, el Convenio de Chicago o Convenio sobre Aviación Civil Internacional mantiene su validez y vigor, sin permitir resquicios por los cuales pueda invocarse el no uso de una de sus normas.

El propio Convenio en su artículo 95 consagra la denuncia como medio de poner fin a las obligaciones que un Estado asume al hacerse parte de él, pero, además, establece en su artículo 94 el procedimiento para enmendar sus normas y a la presente fecha no se ha presentado propuesta alguna –que conozcamos– con el propósito de enmendar el texto del Artículo 44.

VÍCTOR MANUEL AGUADO, representante de España ante el Consejo de la OACI, se refería al tema de las enmiendas al Convenio de Chicago en los siguientes términos:

Desde el año de 1947 de entrada en vigor de la Convención se han introducido una serie de enmiendas que pudieran llamarse menores pues no han modificado de forma sustancial lo que sigue siendo la referencia principal del derecho aeronáutico internacional. No han existido cambios fundamentales de importancia y las enmiendas, salvo dos excepciones notables que trataré más adelante, se han reducido a temas de composición de órganos de gobierno o cuestiones de cosmética constitucional”⁹.

Corresponde en consecuencia, a los Estados miembros pronunciarse sobre la necesidad de enmendar o no al Convenio de Chicago, para ajustarlo a las exigencias de un mundo globalizado, acción que, según entendemos, no

⁸ Ídem.

⁹ Víctor Manuel Aguado Aguado: “Discurso de Conmemoración del Setenta Aniversario de la Fundación de la OACI”. *XLI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*. Fundación AENA. Madrid, 2013, pp. 42 y ss.

debe perder de vista el Preámbulo y el justo equilibrio que logró con sus disposiciones.

Las Alianzas constituyen un sueño y una realidad prevista por el Artículo 77 del Convenio. Un instrumento para crecer en eficiencia y oportunidades para los usuarios de los servicios internacionales de transporte aéreo, siempre que los principios que la rijan se correspondan con las normas del Convenio de Chicago, en resguardo del bien jurídico que tutelan y de la necesidad de mantener relaciones de justicia y equidad que garanticen no solamente la paz universal, sino también el progreso de los pueblos menos favorecidos por el desarrollo. En otras palabras, respetando el deber ser que impone el Preámbulo del Convenio y los objetivos que su texto impone a la Organización de Aviación Civil Internacional.

II. LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE SEGURIDAD

En mis ya largos años de trabajo en la industria del transporte aéreo, he sido testigo de excepción de las diferentes opiniones que se emiten entre quienes afirman la obligatoriedad de cumplimiento de los Anexos al Convenio de Chicago y quienes categóricamente la niegan.

Parece un tema de poca monta para los estudiosos del Derecho Aeronáutico, sin embargo, entendemos que de valor trascendente para quienes otorgan a la Uniformidad Legislativa, carácter de meta esencial y fundamental de la disciplina, pues, precisamente en dicha uniformidad reposa la seguridad operacional de la aviación civil.

El Convenio nada dice al respecto, salvo por lo que establece en su artículo 12, "Reglas del Aire" y, que textualmente, se expresa en los siguientes términos: "(...) Cada Estado se compromete a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible, con los que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio. Sobre alta mar, las reglas en vigor serán las que se establezcan de acuerdo con el presente Convenio. Cada Estado contratante se compromete a asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables".

Los Anexos al Convenio de Chicago se encuentran originalmente en el Apéndice 5to de la Convención de Chicago de 1944, entendiéndose el vocablo apéndice para identificar a cada uno de los Acuerdos alcanzados en ella: 1. El Convenio Provisional para la Aviación Civil Internacional; 2. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional; 3. El Convenio sobre el Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales; 4. El Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional; y, 5. los Anexos.

De manera que, los llamados Anexos, ciertamente forman un anexo de la Convención, constituyen un Apéndice que, de conformidad con una interpretación objetiva del documento que les contiene, no obtuvieron el consenso indispensable para adoptarlas con carácter vinculante y su denominación como Anexos, se desprende del texto de la letra "I" del Artículo 54 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, que, textualmente, al hablar de las obligaciones del Consejo de la OACI, dice: "adoptar, normas y métodos recomendados internacionales, de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VI del presente Convenio, designándolos, por razones de conveniencia, como Anexos al presente Convenio, y notificar a todos los Estados contratantes las medidas adoptadas".

De ello parece evidente una primera conclusión: que tanto el Apéndice 5to del Convención como la denominación que les atribuye la letra "I" del artículo 54 del Convenio, impiden considerar que los 19 Anexos tienen carácter vinculante; es decir, de obligatoria aplicación para los Estados miembros del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

No obstante, la afirmación hecha, no pocos Estados en sus legislaciones internas invocan los Anexos con carácter obligatorio. Así, por ejemplo, la Ley de Aeronáutica Civil de la República Bolivariana de Venezuela establece en su Artículo 5to, que "La legislación aeronáutica civil venezolana se orientará a la adecuación y 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", norma que, por lo que respecta a Venezuela, hace innecesaria la discusión del tema.

Sin embargo, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional es un Acuerdo de Derecho Internacional Público y como tal la naturaleza de sus llamados Anexos, debería examinarse desde la perspectiva que brinda las fuentes de la disciplina. Una de las cuales: la costumbre, habida consideración de la conducta seguida por los Estados miembros, conduce a pensar que los Anexos de referencia se han transformado en normas consuetudinarias de derecho internacional.

El examen de las declaraciones hechas por los Estados sobre el tema desde 1994, así lo evidencian. Y su estudio muestra que concretan los elementos que el Juez español, FEDERICO DE CASTRO, asigna a la costumbre internacional como fuente de derecho.

En efecto, en la Opinión Individual contenida en la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, en el Asunto de Pesquería (Reino Unido de Gran Bretaña contra Islandia), de fecha 25 de julio de 1974, el citado Juez,

después de analizar los elementos esenciales que configuran la costumbre con fuente autónoma de Derecho Internacional Público, se expresa en los siguientes términos: “Según la *Communis Opinio*, el derecho internacional consuetudinario existe cuando una práctica ha cristalizado con los siguientes caracteres: a) Una aceptación general y universal (...). b) Una práctica uniforme (...). c) Una duración considerable. d) La *opinio Juris* (...)”¹⁰.

Al realizar el necesario estudio de la conducta seguida por los Estados a partir de la Nota de Prensa publicada por la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos de América, en 1994, anunciado la práctica de auditorías de seguridad a las Autoridades Aeronáuticas de los países cuyas aerolíneas prestaban, por ese entonces, servicios de transporte aéreo a ese país, tenía el propósito de verificar y constatar el grado de cumplimiento de los Anexos 1, 2, 6 y 8 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, situación que produjo declaraciones de los Estados miembros de la OACI que, de una u otra manera, aceptaban la obligación de cumplir las normas y métodos recomendados contenidos en los Anexos señalados y de adecuar sus reglamentaciones internas a las exigencias de los Estándares Internacionales de Seguridad.

VÍCTOR MANUEL AGUADO, representante del Reino de España ante el Consejo de la OACI, señala en su citado discurso lo siguiente:

Ante esta situación, y a propuesta de la Comisión de Navegación Aérea apoyada decididamente por el Consejo se convocó los días 10 – 12 de noviembre de 1997 una Conferencia Mundial de Directores Generales de Aviación Civil en que se acordó dar a la OACI la capacidad de auditar en cada uno de los Estados miembros el grado de implementación de las normas internacionales. En principio el mandato se circunscribía a los aspectos de licencias al personal, operaciones y aeronavegabilidad, y en un principio se mantendrían los resultados como confidenciales. En muy pocos años las auditorías se extendieron a todos los aspectos cubiertos por los diferentes Anexos, y se incrementó progresivamente la transparencia de tales auditorías”.

Puede considerarse éste como el salto más importante que OACI ha dado desde el inicio de su andadura en 1944”¹¹.

La visión que ofrece el Dr. AGUADO sobre las auditorías realizadas por la OACI, con el propósito de constatar el cumplimiento de los Anexos, encaja perfectamente en el primero de los elementos constitutivos de la costumbre internacional como fuente autónoma de la disciplina.

¹⁰ C.I.J Recueil 1974, pág. 89 – 90. Vid. Julio D. González Campos, Luís I Sánchez Rodríguez y E Santa María Sáenz D., M. Paz Andrés: *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1987, p. 35.

¹¹ V. M. Aguado A. Ob. cit., p. 48.

En efecto, la labor desarrollada por el organismo internacional está dirigida a la seguridad operacional y a la protección de la aviación civil internacional contra actos de interferencia ilícita y, sin duda, su trabajo se aplica también a la operación de transporte aéreo doméstico, al integrar y regular al hecho técnico aeronáutico, bajo el prisma de la generalidad y universalidad legislativa propia del Derecho Aeronáutico. Efectos que, necesariamente, desembocan en el segundo de los elementos materiales de la costumbre como fuente autónoma de Derecho Internacional, señalados por el Dr. FEDERICO DE CASTRO en la Opinión Individual que comentamos: la práctica uniforme, consecuencia directa de la uniformidad legislativa que, si vale el término, se concreta en normas comunes, aplicadas por los Estados miembros para garantizar la vigilancia que reclama la seguridad aérea como ciencia. La práctica común de los Estados conforma la ansiada uniformidad legislativa, práctica común que da sustancia al nacimiento de una conducta uniforme asumida por los Estados miembros de la OACI.

Seguidamente, la Opinión Individual del juez DE CASTRO examina el último de los elementos materiales de la costumbre como fuente de derecho internacional: el paso del tiempo; es decir, su permanencia en el marco de las relaciones entre Estados. Elemento sobre el cual el Juez DE CASTRO recuerda que, sobre este elemento, el Tribunal Internacional ha admitido una cierta flexibilidad, pero a condición de que la práctica de los Estados, con inclusión de los Estados especialmente interesados, haya sido frecuente y prácticamente uniforme en el sentido de la disposición invocada.

Al respecto pensamos, que la invocación de la obligatoriedad de cumplimiento de los Anexos al Convenio de Chicago, se ha manifestado de manera que establece un reconocimiento general del hecho, un convencimiento de estar en presencia de una regla u obligación jurídica, hecho fácilmente identificable cuando se examina la conducta seguida por los miembros de la OACI, desde 1994.

Finalmente, el Juez DE CASTRO, recuerda el elemento espiritual de la costumbre como fuente de derecho internacional, al señalar que las normas consideradas como consuetudinarias, deben ser testimonio, por su naturaleza o la manera en que han sido aceptados, de la convicción de que su cumplimiento es obligatorio porque tienen carácter jurídico. En otras palabras y de acuerdo con el citado Juez, por el sentimiento de conformarse a una norma de derecho.

En definitiva, nuestra opinión pretende reconocer en los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, una norma consuetudinaria de Derecho Internacional Público, habida consideración de la conducta seguida por los Estados desde 1994, que permite evidenciar que tales normas por su

aplicación y desarrollo, evidencian la existencia de los elementos señalados por el juez FEDERICO DE CASTRO en su Opinión Individual, para que se les considere como costumbre internacional y consecuentemente, constituyan la base de la tan ansiada uniformidad legislativa que pregona el Derecho Aeronáutico.

III. MODIFICACIÓN DEL CONVENIO DE TOKIO DE 1963

El Convenio de Tokio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a bordo de las Aeronaves es el único instrumento jurídico que, de manera general e imprecisa, ha pretendido regular la disciplina a bordo de las aeronaves de transporte público de pasajeros. Tema estrechamente vinculado con el Estatuto del Comandante de Aeronave o Piloto al Mando, como lo designa la normativa internacional, en nuestra opinión de importancia capital para el asunto que nos ocupa y cuyo texto duerme plácidamente desde 1980, año en el cual el Comité Jurídico de la Organización Internacional lo revisó por última vez. Oportunidad en la cual estuve presente y pude percibir ausencia de pilotos en las discusiones, desconocimiento de las realidades sucedidas a bordo de las aeronaves y, además, lo que me pareció marcado desinterés por este asunto en quienes discutían el tema.

Durante el lapso transcurrido desde entonces el mundo ha cambiado radicalmente y una nueva realidad afecta la disciplina y consecuentemente la seguridad de los servicios internacionales y domésticos de transporte aéreo.

Nuevas realidades como las señaladas por el recordado amigo y jurista ÁLVARO LISBOA MONTT, están presentes:

La mala conducta [que] incluye comportamientos tales como el consumo prohibido de estupefacientes, la negativa a cumplir con las instrucciones de seguridad, las agresiones a pasajeros o a la tripulación, las amenazas que pueden afectar la seguridad de la tripulación, de los pasajeros y de las aeronaves, el abuso sexual o acoso y otros tipos de comportamientos indebidos que pueden poner en peligro la seguridad del avión o el buen orden y la disciplina a bordo de las aeronaves”¹².

Hechos que conducen al análisis ponderado de la situación que, por la influencia de organismos de derecho público y privado, desembocó en la modificación del Convenio de Tokio de 1963, realizada en Montreal entre el 26 de marzo y el 4 de abril de 2014.

¹² Vid. Álvaro Lisboa Montt en *XLI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*. Fundación AENA. Madrid, 2014, p. 151.

Del resultado de sus deliberaciones la Conferencia adoptó un Protocolo que modifica el Convenio sobre Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a bordo de las Aeronaves, el cual quedó abierto a la firma de los Estados participantes en la Conferencia y con posterioridad a dicha fecha, para los demás Estados en la sede la OACI en Canadá, hasta que logre el número de ratificaciones pertinentes para su entrada en vigor.

El contenido del Protocolo adoptado por la Conferencia –recuerda el Dr. LISBOA– modificó parcialmente ocho (8) artículos del Convenio, añadió tres (3) y suprimió un (1) párrafo de un artículo. También se adoptó en la Conferencia la Resolución que actualiza la Circular 288 de la OACI denominada “Texto de orientación sobre los aspectos Jurídicos de los pasajeros Insubordinados o perturbadores”.

A nuestro juicio, y coincidiendo con la visión del recordado Dr. LISBOA MONTT, lo más importante del Protocolo aprobado en Montreal fue la ampliación de las bases de jurisdicción aplicable a los casos que sucedan a bordo de aeronaves en vuelos internacionales, y la presencia de Oficiales de Seguridad a bordo (In Flight Security Officers) El primer aspecto, por la armonización de los procedimientos internacionales existentes (Montreal 99 y Tokio 63) dirigida a solucionar la impunidad reinante en materia de pasajeros insubordinados y perturbadores, que siguiendo lo estipulado por el Artículo 3 del Protocolo puede ser la del Estado de matrícula, la del Estado del lugar de aterrizaje o simplemente la del Estado del explotador.

En lo concerniente al Oficial de Seguridad, las cosas no parecen tan claras. En efecto al revisar la 8a Edición del Anexo 17 encontramos que su capítulo 4to establece la presencia del oficial de seguridad a bordo, exclusivamente para la protección de la aeronave, tripulantes y pasajeros contra actos de interferencia ilícita. No estudia ni regula el Anexo 17 la conducta asumida por los llamados pasajeros disruptivos y el delito de interferencia ilícita en que justifica su presencia, debe entenderse en los términos del Convenio de la Haya de 1970, sobre la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves; es decir, calificando la violencia e intimidación, la amenaza de violencia para el apoderamiento de la aeronave y el ejercicio del control sobre la misma o el intento de cometer tales actos¹³.

La conferencia Internacional de Derecho Aeronáutico celebrada en Beijín en el 2010 elaboró un Protocolo Complementario al Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, incluyendo en su texto la preocupación por el incremento de conductas contrarias al buen orden y

¹³ Vid. Luís Tapia Salinas: *Ensayo para un Diccionario de Derecho Aeronáutico*. Instituto de Derecho Aeronáutico, del Espacio, y de la Aviación Comercial. Madrid, 1991, p. 279.

disciplina a bordo y en su artículo 1, la enumeración de conductas que deben considerar los Estados parte como delitos; adicionalmente regula problemas de jurisdicción y pide el compromiso de los Estados signatarios, para aplicar drásticas sanciones penales a quienes estén incurso en la comisión de tales hechos.

Sin duda es una modernización del Convenio de la Haya, pero no contempla en sus disposiciones al oficial de seguridad. Tampoco la Conferencia de Beijín, que modificó el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, incluyó en su texto mención alguna sobre la presencia del oficial de seguridad a bordo de una aeronave que preste servicios públicos de transporte aéreo internacional; de manera que solo el Anexo 17 hace referencia a su presencia a bordo y con el propósito de prevenir actos de interferencia ilícita.

Sin embargo, el Protocolo que Modifica el Convenio de Tokio, amplía las facultades del Oficial de Seguridad y permite que tome medidas coercitivas en relación con pasajeros perturbadores o insubordinados, a solicitud del Comandante de Aeronave, e incluso se le faculta para adoptar tales medidas sin la autorización del piloto al mando, cuando tenga razones para creer que son de carácter urgente en beneficio de la seguridad y disciplina a bordo. En otras palabras, porque las medidas que pretenda adoptar se dirijan a proteger la aeronave, personas a bordo (tripulantes y pasajeros), o a evitar la comisión de infracciones graves si el acuerdo que autoriza su presencia a bordo, así lo permite.

Una crítica constructiva sobre el problema que presenta la aplicación del Convenio de Tokio y el Protocolo de Montreal, impone recordar que el derecho no regula situaciones ideales para los grupos sociales, su papel es conocer en profundidad la realidad que pretende regular. Circunstancia que reclama análisis y valoración de los casos que a diario afectan al transporte aéreo, un examen de las conductas asumidas por los pasajeros hoy llamados disruptivos y particularmente el estudio de las causas que la generan.

Los factores son muchos y diversos, van desde la discusión de una pareja que termina en altercado violento, pasando por prohibiciones de determinados hábitos personales e incluso por el estrecho margen entre un asiento y otro de la aeronave, especialmente en los de clase económica, pero el resultado siempre comporta una violación de las normas que impone la seguridad operacional y un riesgo de consecuencias difíciles de prever; por eso, con el debido respeto, es necesario advertir que resulta poco entendible el punto 2 del Artículo 6 del Protocolo, cuyo texto me permito reproducir: "El Comandante de la aeronave puede exigir o autorizar la ayuda de los demás miembros de la tripulación y solicitar o autorizar, pero no exigir, la ayuda de

oficiales de seguridad a bordo o de pasajeros con el fin de tomar medidas coercitivas, que sean necesarias...”.

En efecto, si el comandante es responsable de la aeronave en los términos previstos por el Anexo 2 al Convenio de Chicago, es decir, “autoridad decisiva en todo lo relacionado con ella, mientras esté al mando de la misma”¹⁴, y si la aeronave en vuelo constituye una comunidad entre todos aquellos que viajan en el aparato y otorga al personal una calidad muy particular en la relación de dependencia que lo liga con su principal, muy distinta de la que ordinariamente aparece en los demás sectores de la actividad humana¹⁵, como afirma VIDELA ESCALADA, es natural y necesario que en aras de la seguridad se designe a una persona con facultad y competencia para dirigirla, y por elemental lógica tal carácter corresponde al responsable de la dirección técnica de la aeronave, por lo que resulta incongruente cuando menos, incluir en el punto 2 del Artículo 6 del Protocolo la frase: “...y solicitar o autorizar, pero no exigir, la ayuda de oficiales de seguridad a bordo” bajo argumentos que al parecer se discutieron en la Conferencia, como por ejemplo, la confidencialidad de su presencia a bordo.

Surge de seguidas la certeza de que cualquiera sea el momento de su actuación durante un vuelo tal secreto quedará develado. Más aún, si el oficial de seguridad toma sin autorización del comandante, una medida coercitiva que comprometa la seguridad y el buen orden a bordo, ¿quién asumirá la responsabilidad por ello?

El Dr. LISBOA MONTT, nos recuerda en su trabajo que:

Cuando se hizo evidente que la figura del agente de seguridad se introduciría en el texto del Convenio de Tokio, los esfuerzos se destinaron a establecer que el agente de seguridad quedara también bajo la autoridad del comandante, porque habría sido muy delicado introducir otras autoridades a bordo de las aeronaves de transporte público, que eventualmente pudieran entrar en conflicto con la autoridad del comandante de aeronave y en definitiva debilitar dicha autoridad, como algunas delegaciones intentaron hacerlo al situar al agente de seguridad al mismo nivel jerárquico que el comandante de aeronave¹⁶.

Por fortuna, consultada la Dirección de Navegación Aérea de la OACI, éste organismo optó, con la prudencia propia de los órganos internacionales, por la opción que no permitiera debilitar la autoridad del piloto al mando. La

¹⁴ Vid. Anexo 2 al Convenio Sobre Aviación Civil Internacional. Capítulo 2, norma 2.4.

¹⁵ Vid. Federico Videla Escalada: *Derecho Aeronáutico*. Tomo II, Víctor P. De Zavalía, Editor. Buenos Aires, 1970, p. 370.

¹⁶ Á. Lisboa M. Ob. cit., pp. 160-161. Lo trágico que ha resultado para la aviación comercial.

experiencia indica lo trágico que ha resultado para la aviación civil el conflicto de autoridad a bordo de una aeronave.

Lo cierto es que las reformas aprobadas, por sí solas, no solucionan los problemas a bordo. Por el contrario, dejan la desagradable sensación de que los Estados reconocen el fracaso de las medidas por ellos adoptadas antes de la reforma del Convenio de la Haya de 1970, sobre la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves y en cuanto se refiere a pasajeros disruptivos, se nota una ausencia de conocimiento sobre la eventual responsabilidad que pueda desprenderse de las conductas atribuidas a las autoridades aeroportuarias, aerolíneas y agencias de viaje que al perturbar la psiquis del pasajero le predisponga a la comisión de comportamientos indeseables a bordo, de allí que calificar tales conductas con carácter penal compromete no sólo la libertad individual de las personas que incurran en ellas, sino también la de los funcionarios cuyo actuación pueda haber inducido al pasajero a cometer actos contrarios a la disciplina a bordo de la aeronave.

Creemos en la urgencia de un estudio multidisciplinario que investigue las razones de tales comportamientos. Recurrir a profesionales expertos en conducta humana para conocer posibles causas que estimulen actitudes hostiles e inciten a violar las normas a bordo, es fundamental, porque tal estudio puede conducir a la búsqueda de métodos más efectivos para la solución de tan urgente problema.

CONCLUSIÓN

Las consideraciones anteriores no tienen otro objeto que estimular la búsqueda de soluciones concretas a los tres problemas que plantea el texto. Los nuevos talentos y los maestros que estudia la disciplina pueden y deben aportar soluciones para que, la estructura del Derecho Aeronáutico, no muestre fisuras que desnaturalicen el bien jurídico que pretenden tutelar..

DESNATURALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DECLARATORIA DE ABANDONO DE AERONAVES

Roberto Hung Cavalieri¹

Resumen: *La Ley de Aeronáutica Civil venezolana en sus artículos 28 y 29 establece los supuestos de hecho de pérdida y abandono de aeronaves, así como el procedimiento para la declaratoria de tal abandono. Recientemente, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), como autoridad aeronáutica, ha iniciado, tramitado y decidido, prácticamente de manera masiva, los denominados procedimientos administrativos de declaratoria de abandono de aeronaves, que no consisten más que luego de haber publicado carteles de notificación en prensa convocando a los propietarios y demás personas con algún interés en las aeronaves referidas, esgriman los alegatos que a bien tengan para desvirtuar el pretendido abandono señalado por la autoridad, pasando luego la administración a declarar o no tal abandono, resultando declarado el abandono en muchos casos ante la desestimación de los fundamentos de los interesados. El presente estudio somete a examen la actuación de la Administración Pública y su apego al respeto de los derechos constitucionalmente garantizados como lo son la propiedad y el debido proceso, entre otros, así como la responsabilidad en que incurre tanto la Administración como personalmente sus funcionarios de resultar tales procedimientos contrarios al telos constitucional.*

Palabras clave: *Pérdida de aeronave – Abandono de aeronave – Derecho de propiedad.*

SUMARIO. **I.** Alcance y propósito del estudio. Reflexiones introductorias en el caso venezolano. **II.** Sobre la propiedad privada. Consideraciones generales. **III.** Las potestades ablatorias de la administración. **IV.** Los medios de extinción de propiedad. La derrelicción o abandono, un instituto de derecho civil. **V.** El procedimiento de abandono previsto en la Ley de Aeronáutica Civil y su perversión. **VI.** Violaciones al derecho de propiedad, acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y demás transgresiones. **VII.** Consecuencias en el patrimonio del afectado de los “abandonos” indebidamente declarados. De la responsabilidad de la administración y del funcionario público. **VIII.** Breves reflexiones sobre el destino de los contratos de seguros sobre las aeronaves declaradas “abandonadas”. **IX.** De la responsabilidad internacional del Estado. **Conclusiones**

¹ Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello. LLM en Derecho Económico Europeo por la Université de Droit, d’Economie et des Sciences D’Aix-Marseille. Especialista en Derecho Procesal Constitucional por Universidad Monteávila. Maestrando en Derecho Procesal Constitucional en la Universidad Nacional Lomas de Zamora. Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela y Universidad Monteávila.

I. ALCANCE Y PROPÓSITO DEL ESTUDIO. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS EN EL CASO VENEZOLANO

En el foro de la actividad aeronáutica, y en especial en las normas que conforman el *corpus iuris* sobre la materia, se encuentra previsto el tratamiento que ha de darse a la situación de hecho representada por la existencia de aeronaves cuyas condiciones de desatención hacen presumir no solo su inoperatividad, sino que también, la renuncia, el desecho, por parte de quienes sean sus propietarios a su posesión como atributo del derecho de propiedad, o más claramente, la abdicación del derecho real de propiedad. Tales situaciones de hecho pueden variar y presentarse de múltiples maneras, desde la ocurrencia de un infortunio y los propietarios simplemente no ejecutan las tareas para su recuperación y reparación de ser ello posible, o bien porque ha ocurrido algún hecho o acto jurídico que afecte su titularidad, y en consecuencia el ejercicio de cualquiera de los atributos de dicha propiedad, en especial el de su efectiva posesión, su uso y goce, que ante la naturaleza de los bienes a que nos referimos, tienen un tratamiento especial respecto de las obligaciones no solo de inscripción y registro, sino el estricto cumplimiento de todas y cada una de las normas técnicas que rigen la actividad aeronáutica y cuya finalidad esencial es la seguridad.

En el caso venezolano, la norma especial, como lo es la Ley de Aeronáutica Civil, específicamente en los artículos 28 y 29, desarrolla lo relativo al abandono de aeronaves y el procedimiento para que el mismo sea declarado. Debe señalarse en esta fase inicial del presente trabajo, que tal situación de abandono, que es más que lógica, justificada y necesaria su existencia en los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados, en modo alguno está siendo desconocida ni se está objetando como instituto que propende a una actividad más segura y que las aeronaves que efectivamente se encuentren abandonadas puedan ser removidas en caso de representar algún riesgo para la actividad, ante lo que bien pudiera afirmarse que representa una garantía de seguridad de la actividad; mas en el caso venezolano, igualmente como ha ocurrido con múltiples instituciones jurídicas tuteladas por el derecho como lo es el caso de la expropiación, han sido pervertidas y desviadas de su finalidad para atender intereses que atentan contra la democracia y la propia vigencia del Estado de Derecho.

Desde hace poco más de tres lustros, en Venezuela se ha instaurado un régimen que se autodenomina revolucionario, popular y socialista y, no obstante aprobarse a finales del año 1999 un nuevo texto constitucional, ha sido su característica la violación de derechos humanos al extremo de que desde el año 2009, los Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha incluido un capítulo especial para exponer sus

observaciones sobre el Estado venezolano y la actuación del gobierno central², de los que pueden destacarse y evidenciarse la vulneración de los principios democráticos y republicanos como los de separación de poderes, responsabilidad de la administración pública, autonomía e independencia del poder judicial, garantía del debido proceso y derecho a la defensa, por solo mencionar algunos, poniéndose en riesgo la propia vigencia del Estado de derecho.

Sin reserva alguna podría afirmarse que todos los derechos constitucionales han sido vulnerados por los poderes públicos que están, o debieran estar sometidos al Estado de Derecho, y el derecho de propiedad ha resultado uno de los derechos más transgredidos. Baste recordar episodios de llamadas a “expropiaciones”³, que no resultaron más que en expoliaciones sin procedimiento alguno, sin la debida justa indemnización, y peor aún, sin verdaderas causas de utilidad pública o social⁴. La materia aeronáutica, específicamente respecto de la propiedad de aeronaves, no escapa a las prácticas expoliatorias que son un desconocimiento y violación a dicho derecho, derecho de propiedad que no solo está previsto y garantizado en la Constitución venezolana, sino que es un derecho humano expresamente reconocido en instrumentos internacionales como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵.

Durante el año 2016, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, o simplemente el INAC, como autoridad aeronáutica, inicio múltiples, o más apropiadamente puede señalarse como “masivos”, procedimientos administrativos de declaratoria de abandono de aeronaves, en los que además de atender a situaciones de verdaderos abandonos, muchos de tales casos no han sido más que procedimientos utilizados como instrumento de “expolio” de aeronaves; actuaciones en las que negando toda consideración sobre la titularidad de las mismas y que no han estado en condición de verdadero abandono se dictan actos administrativos con tal declaratoria.

El rechazo y desconocimiento de los institutos propios del derecho de propiedad y de la actividad administrativa, al dárseles una lectura totalitaria, pueden resultar en graves violaciones de derechos fundamentales. El contenido y alcance del presente trabajo, ante tal desviación de la lectura democrática y constitucional de las normas aplicables, no es otro que ahondar

² Ver <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>.

³ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=GMgV6Oy1NF8z>

⁴ Ver, en general, Samantha Sánchez Miralles: *Casos de estudio sobre la expropiación en Venezuela*. Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2016.

⁵ Ver https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

en el examen el instituto del “abandono” como medio de extinción de la propiedad, así como si a la Administración Pública le asisten las potestades ablatorias en que estaría sustentado el procedimiento administrativo de declaratoria de abandono de aeronaves, todo ello para demostrar la clara desnaturalización y perversión del proceso de abandono y la desviación de poder en que ha devenido, en el que puede resultar comprometida desde la responsabilidad del INAC como ente con personalidad jurídica y patrimonio propio⁶, la responsabilidad personal de su Presidente, y hasta la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones de derechos previstos en instrumentos sobre derechos humanos.

II. SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA. CONSIDERACIONES GENERALES

En el ordenamiento jurídico venezolano, de modo similar como en el resto de los demás ordenamientos de los distintos Estados, a pesar de que materialmente pudiera resultar muchas veces en su negación, se reconoce el derecho de propiedad y su garantía. En el caso particular venezolano, el texto constitucional expresamente lo consagra en su artículo 115, enunciado que como igual se hace en los demás ordenamientos, somete dicha propiedad a las “contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”, continúa el mismo artículo señalando que únicamente “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”.

El artículo siguiente, el 106, expresamente prohíbe la confiscación, siendo únicamente procedente “por vía de excepción” mediante sentencia firme sobre bienes producto de delitos contra el patrimonio público, así como del tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

Es de destacar que tal tratamiento del derecho de propiedad en cuanto a la posibilidad de expropiación, que más que una limitación constituye su propia garantía⁷, y la prohibición de confiscación, no son en modo alguna una creación del constituyente de 1999, sino que ello, como concepción propia del constitucionalismo, ha aparecido plasmado en todos nuestros textos constitucionales sin excepción desde la Constitución de 1811, garantía del

⁶ Artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil.

⁷ Ver Roberto Hung Cavalieri: “La protección de la propiedad y la responsabilidad por las mal llamadas expropiaciones que no son más que materiales expoliaciones”. *Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional de Venezuela*. N° 6. Estudios Constitucionales. Caracas, 2016. Disponible en: <http://www.estudiosconstitucionales.com/REDIAJ/962.pdf>

derecho de propiedad prolijamente desarrollado en sus artículos 152, 155, 156, 162 y 165, y en todos los textos constitucionales hasta la reformada Constitución de 1961 en sus artículos 99, 100, 101 y 102, cuando se consagra el derecho de propiedad, estableciéndose que el mismo se encuentra limitado, o garantizado, por razones de interés general, utilidad pública o social.

Pero es que además de su consagración en el propio texto constitucional, la propiedad como derecho humano que es, se encuentra también expresamente reconocido en declaraciones e instrumentos internacionales de derechos humanos que se remontan a la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo II que asimila a la propiedad con la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión como finalidad del Estado⁸. La propiedad en tal sentido aparece también reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 21, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 17, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXIII, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el artículo 17, así como en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como en la Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos, en su artículo 14.

En cuanto a su tratamiento en un rango normativo legal, el derecho de propiedad y su desarrollo se encuentra en el Código Civil, cuya estructura como muchos otros códigos civiles influenciados por el Código Napoleónico y el Derecho Continental Europeo en general, en su articulado -artículos 545 al 806 del Código Civil venezolano-, que con la prolijidad propia y característica de esos cuerpos normativos que recogen institutos cuya existencia se remonta incluso al derecho romano, desarrolla todo lo relativo a la propiedad en general, sus limitaciones, medios de creación, transmisión y extinción, y para el caso que nos interesa sobre el “abandono” como modo de extinción de la propiedad, cuyos elementos esenciales serán tratados *infra* en este trabajo como fundamento de las conclusiones a las que se arribará.

Antes de pasar a la sección relativa a los aspectos sobre el ejercicio de la función pública y en la que se sustenta la actuación del INAC como autoridad aeronáutica, es de notar que el hecho que la propiedad expresamente se reconozca y consagre no solo en el texto constitucional, como ocurre prácticamente en todos los textos fundamentales, sino que su tratamiento sea como derecho humano y en tal sentido como se observase está reconocido en

⁸ Artículo II de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

instrumentos internacionales sobre derechos humanos, no es cosa menor como materialmente han pretendido regímenes que desconocen la propiedad privada, por el contrario, tal especial condición de derecho fundamental, de derecho constitucional, de derecho humano, apareja la importante consecuencia de que siempre su interpretación ha de ser progresiva y a favor de su reconocimiento, mantenimiento, garantía e incolumidad, no solo como derecho que en efecto es, sino como principio, incluso como valor democrático y constitucional, mientras que por otra parte, como de seguidas se verá, el ejercicio del Poder Público, especialmente del Poder Ejecutivo, la Administración Pública, y más aún de sus potestades ablatorias, son en esencia restringidas e igualmente toda interpretación de las mismas.

III. LAS POTESTADES ABLATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

En términos muy generales, podemos afirmar que las potestades o facultades ablatorias de la Administración Pública son todas aquellas que conllevan la afectación, limitación o restricción de cualquier modo los derechos y libertades ciudadanas, que valga destacar antes de continuar, que el sujeto pasivo, el obligado frente al cual se le opone el ejercicio de los derechos es el Estado, es el Poder Público el sometido al Estado de Derecho y no como también es propio de regímenes dictatoriales el considerar el concepto de “Estado de Derecho” y específicamente la Constitución, una suerte de instrumento de ejercicio del poder.

Pudiendo materializarse entonces esa potestad ablatoria en la afectación de derechos cuyo reconocimiento y garantía se encuentran consagrados en el texto constitucional, o como en el caso de la propiedad en instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo en consecuencia toda interpretación de los mismos progresiva y favorable a su sostenimiento, y en atención al principio de legalidad del ejercicio de la función pública, en especial cuando se trate de limitación y restricción de tales derechos, la actuación de la Administración será de interpretación restrictiva, y únicamente cuando se verifique un verdadero interés general y social, como lo son entre otros el instituto de la expropiación, que en definitiva es una garantía del derecho de propiedad⁹, las multas, impuestos, tasas contribuciones, o como el caso excepcional de la prohibición de confiscación, cuando los bienes sean producto de actividades delictuales, específicamente de corrupción, terrorismo y narcotráfico.

Sobre las diversas potestades y medidas ablatorias, en un detallado y reciente trabajo “la degradación continuada del derecho fundamental de

⁹ Ver R. Hung C.: *La protección de la propiedad... op. cit.*

propiedad en la Venezuela actual ¿Expropiaciones o Vías de Hecho?”, su autores, ANTONIO CANOVA, LUIS ALFONZO HERRERA ORELLANA y KARINA ANZOLA SPADARO, desarrollan ejemplarmente en la sección relativa a las regulaciones y privaciones forzosas de la propiedad privada, además de la de expropiación, instituto en el que centran su estudio, en aquellas generales y tolerables como lo son aquellas consecuencia de la potestad tributaria, de sanciones penales o administrativas tales como la confiscación, comiso, multa y requisición¹⁰.

Partiendo de la elemental premisa de que el derecho de propiedad se ubica dentro de la parte dogmática de la Constitución, mientras que el instituto de la expropiación, la exacción de conceptos fiscales o parafiscales, las sanciones de multa, las penas de confiscación o comiso, así como de cualquier otro resultado de la potestad ablatoria del Poder Público, se ubican en su parte orgánica, nos proporciona un mecanismo esencial para la interpretación, tanto de las normas que han de dirigir el desarrollo y alcance del derecho, como de la actuación de la administración, así como las situaciones de hecho que se presenten en el foro.

En primer lugar, porque la propiedad privada es un derecho, y no así la expropiación, todo proceso de interpretación, habrá de hacerse a favor y en procura del mantenimiento, ejercicio y salvaguarda de la propiedad, y jamás en contra de ella. Mientras que, por el contrario, la actividad administrativa, tanto en materia de expropiación, así como cualquier otra ablatoria que conlleve a la disminución, limitación o restricción de la propiedad o de cualquier derecho, debe estar estrictamente apegada al principio de legalidad, y en consecuencia, de interpretación restrictiva en cuanto a las facultades de la Administración Pública.

Antes de pasar a formular las reflexiones propias del procedimiento previsto en la Ley de Aeronáutica Civil para la declaratoria de Abandono, bien merece destacarse para un claro entendimiento de estas potestades ablatorias lo desarrollado por el insigne profesor de derecho público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Director y fundador del Instituto de Derecho Público, ANTONIO

¹⁰ Antonio Canova, Luis Alfonso Herrera Orellana y Karina Anzola Spadaro; *¿Expropiaciones o Vías de Hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo y la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2009, pp. 31-35.

MOLES CAUBET en sus “Lecciones de derecho administrativo – Parte General”¹¹, cuando en el desarrollo del principio de reserva legal, señala:

Siguiendo las recientes tendencias del Derecho Público, el ejercicio de ciertas funciones se está “procedimentalizando” –permítase semejante neologismo–, “con lo cual el procedimiento establecido constituye un límite a la potestad administrativa y queda también circunscrito en el ámbito de la reserva legal”. De los varios procedimientos así configurados resalta como el más antiguo y característico aquel que la doctrina italiana denomina “ablatorio” (del latín *ablatio-onis*, derivado a su vez de *aufferre*, quitar), mediante cuya aplicación del poder público se sacrifica el interés de un particular en beneficio colectivo.

La noción de ablación –elaborada por el Derecho Intermedio– ha ido adquiriendo, en el transcurso de este siglo, forma procedimental, tanto más importante cuando afecta a derechos subjetivos que tienen protección de la ley, es decir, comprendidos en el principio de legalidad. Su repertorio resulta sumamente extenso, dando lugar a procedimientos ablatorios personales (requisiciones personales, entre ellas servicios militar obligatorio, diversas órdenes administrativas, particularmente las de policía tanto la de seguridad como la sanitaria y de tránsito, sanciones administrativas..., etc.), procedimientos ablatorios reales (cargas tributarias, expropiaciones y otras transferencias coactivas de la propiedad, secuestros, ocupaciones de urgencia, requisiciones de bienes muebles y semovientes, servidumbres legales y otras limitaciones forzosas de la propiedad..., etc.); procedimientos ablatorios obligacionales (asunciones y cláusulas contractuales obligatorias, tarifas y precios impuestos..., etc.). Este es el perfil jurídico de la ablación, respecto a derechos, intereses y situaciones subjetivas, que exigen un procedimiento legal.

Habiendo ya efectuado consideraciones y reflexiones generales sobre la propiedad privada como derecho más que constitucional un derecho humano fundamental previsto en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así como de cómo la potestad de afectarlo como tal lo que se conoce como facultad ablatoria del Poder Público, para pasar a la siguiente sección relativa a los medios de extinción del derecho de propiedad, todo ello para más adelante arribar al tratamiento específico del procedimiento administrativo de abandono de aeronaves y más importante aún, sus consecuencias, es necesario concluir que tales potestades ablatorias que efectivamente pueda ejecutar el Poder Público, pero que han de ser interpretadas de manera restrictiva como consecuencia de la sujeción de su actuación al principio de legalidad, puede materializarse desde las limitaciones y restricciones de tránsito y transporte aeronáutico, ello como es evidente por razones de interés general, hasta los casos extremos de

¹¹ Antonio Moles Caubet: “Lecciones de derecho administrativo – Parte General”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*. N° 82. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1991, pp. 58 y 59.

expropiación o confiscación y comiso, en los que se despoja la plena propiedad del particular, en el primer caso deberá ser únicamente por causa de utilidad pública o social, y los restantes, como penalidad ante la verificación de hechos que revisten carácter penal y con previsión a la aplicación de tales sanciones, carácter ablatorio de los correspondientes procedimientos que se ha de tener en cuenta al confrontarlo con la actuación de la autoridad aeronáutica en los muy recientes procedimientos de declaratoria de abandono y de los que contrariamente a una facultad ablatoria ejecutada conforme a derecho, expoliaciones producto de vías de hecho.

IV. LOS MEDIOS DE EXTINCIÓN DE PROPIEDAD. LA DERRELICCIÓN O ABANDONO, UN INSTITUTO DE DERECHO CIVIL

El tratamiento y desarrollo del derecho de propiedad en cuanto a su noción, caracteres, elementos integrantes del dominio, el elemento subjetivo y elemento objetivo, el contenido del derecho, y en especial sobre la adquisición y pérdida de la propiedad, podemos encontrarlos en nuestro Código Civil, específicamente entre sus artículos 545 al 806, y el amplísimo desarrollo doctrinario de sus instituciones, cuya existencia y estudio puede remontarse hasta la sociedad romana antigua en la época de los Decemvros en el año 450 A.C.¹², instituciones que después pasaran a recogerse en la Doce Tablas –*circa* 326 A.C.–, en las que incluso se preveía la revocatoria del acto unilateral del abandono de cosas¹³, y muy posteriormente al igual que tantas otras instituciones propias del derecho civil a finales del Siglo XIII, recogidas en las Siete Partidas de Alfonso el Sabio¹⁴, cuerpo normativo que sirvió de transporte a las colonias españolas de dicho instituto, entre ellas la Capitanía General de Venezuela, antes Provincia de Venezuela, que como novel república iniciase su tarea de su codificación mediante su tratamiento en los distintos Códigos Civiles adoptados en Venezuela, de los que podemos

¹² Ver Enrique Lozano Corbi: “Origen de la propiedad romana y de sus limitaciones”. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/229689.pdf>

¹³ Ver Hugo Hanisch E.: “El patrimonio en derecho romano”. *Revista chilena de derecho*, p. 60. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649268.pdf>

¹⁴ En la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, se encuentra una reproducción de un ejemplar original de “Las siete partidas del Rey Don Alfonso el Sabio, cotejadas con varios códices antiguos por la Real Academia de la Historia” de 1807, Tomo III que contiene las partidas Quinta, Sexta y Séptima. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-3-partida-quarta-quinta-sexta-y-septima--0/html/01fb8a30-82b2-11df-acc7-002185ce6064.htm>

destacar el de 1862, que algunos han considerado el primer Código Civil¹⁵, pasando por los de 1867¹⁶, 1896, 1904, 1916, 1922, 1942; hasta el actualmente vigente de 1982¹⁷.

De la obra obligada de estudio de derecho civil en Venezuela del maestro GERT KUMMEROW, específicamente al tratar los medios de extinción de la propiedad, magistralmente como así hace en la totalidad de su obra sobre bienes y derechos reales, afirma y en tal sentido merece su literal transcripción:

Pérdida del derecho de propiedad

El ligamen de pertenencia puede cesar por mediación de un acto voluntario del titulas (abandono, enajenación), o por causas extrañas a su voluntad (destrucción del bien, accesión continua, acciones reivindicatorias, 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, trasladándose el derecho a otro sujeto. La extinción absoluta se realiza por la destrucción material de la cosa, o por quedar esta última fuera del comercio (destrucción jurídica). La desaparición relativa del dominio, obedece a alguna de las siguientes causales:

- a) Transferencia a algún titular distinto por disposición de la ley (accesión, prescripción adquisitiva, invención...).
- b) Transferencia por efecto del 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).

¹⁵ Este cuerpo normativo hay autores que señalan que no puede ser considerado propiamente un código como tal, ya que lo que se aprobó fue su proyecto el 24 de abril de 1862, y que en todo caso llegó a tener solo una efímera vigencia, ya que mediante Decreto de Juan Crisóstomo Falcón del 8 de agosto de 1863 "...se declaran con fuerza y vigor las leyes civiles y militares que estaban vigentes en día 15 de marzo de 1858...". Ver. Oscar E. Ochoa G.- *Derecho Civil. Personas*, p. 160.

¹⁶ Señala JOSÉ LUIS AGUILAR GORRONDONA en su famosa obra -Derecho Civil, Personas- sobre dicho código de 1867 que era "una copia literal del proyecto español de García Goyena", refiriéndose al proyecto de 1851 de Florencio García Goyena.

¹⁷ Ver Roberto Hung Cavalieri: "La extinción del arrendamiento Inmobiliario en Venezuela como consecuencia de su perversión y desnaturalización. Más allá de un contrato de derecho privado, la clara evidencia de la crisis de la vigencia del Estado de derecho y su reducción a un estado de cosas". Ponencia en las XIX Jornadas Centenarias Internacionales del Colegio de Abogados del Estado Carabobo. "El Rol del Abogado ante el control del Estado y las Libertades ciudadanas." Ponencia escrita en etapa de edición.

d) Destrucción de una adquisición anterior (a causa de nulidad, revocación o resolución del acto de donde procedía la adquisición)¹⁸.

Es más que evidente la dirección que toma el examen del tema con vista a los medios de extensión de la propiedad, y de modo muy particular al constituir el “abandono” una forma “voluntaria” mediante la cual el propietario de un bien abdica o renuncia al derecho real, voluntariedad que implica el esencial “*animus*” de despojarse del dominio, lo que en modo alguno la función administrativa puede suplir, menos aún a espaldas, y mucho peor, contrariando tal *animus* y voluntad del ciudadano, propietario y legítimo poseedor del bien.

Continuemos:

Ocurre que ese instituto de tanto interés en este trabajo que es el “abandono” como medio de pérdida o extinción de la propiedad, en el asunto específico aplicable a las aeronaves, y que es entendido también bajo el *nomen* de “renuncia” o “desamparo”, es lo que constituye y hemos de denominar más acertadamente como “Derrelicción”, instituto que proviene de la voz latina “*Derelectio*”¹⁹.

De esta interesante figura y medio de extinción de la propiedad, tan importante pero tan desconocida, especialmente por la autoridad aeronáutica venezolana, en cuanto a actuar en contravía a su esencia, naturaleza, requisitos y efectos, puede bien comprenderse con la lectura y precisiones que sobre la “Derrelicción” como medio de pérdida de propiedad y posibilidad de adquisición de un nuevo dueño mediante su ocupación, destaca la Enciclopedia Jurídica Omeba que transcribimos parcialmente:

Res derelictae es la desechada por el anterior propietario que al hacerlo, exterioriza su voluntad de excluir el bien de su patrimonio, y por lo tanto (dado que falta *animus domini*, la intención de poseer) se desprende que deja de ser dueño del tal cosa desde ese momento.

... situación de presente abandono se deba a que su dueño anterior la desechó voluntariamente, en forma expresa o tácita, *derelictio*...

La *derelictio* supone la intención del ex poseedor de abdicar a un derecho real. Se diferencia en este sentido de la cosa desprendida por necesidad, como ocurre en la echazón (...). En este supuesto, faltando la voluntad de abdicar, se conserva el

¹⁸ Gert Kummerow: *Bienes y Derechos Reales (Derecho Civil II)*. Cursos de Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1965, p. 233.

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VIII. Ancafo. Buenos Aires, 1975, p. 372. “DERELICTIO. voz latina, cuyo significado corresponde a abandono, desamparo. El verbo del cual procede es: *derelinqui-is-iqui-ictum-inquere*, abandonar, dejar detrás de sí”.

derecho en forma permanente. El que se apropia de la cosa arrojada por las causas expresas incurre en la comisión de un hurto, *furtum committit*.

Idéntica es la situación relativa a las cosas perdidas (...) no hay diferencia entre el bien perdido y la cosa caída durante la carrera de un carruaje.

(...)

En lo relativo a la verdadera y firme intención de abandonar, citaremos la opinión de Gómez de la Serna y Montalbán: Muchas veces abandonas los dueños las cosas muebles o raíces, sin ánimo de conservarlas o recuperarlas, y en este caso adquiere el dominio el primero que las ocupa; pero es absolutamente necesario que se prueben dos cosas: 1º Haber sido realmente abandonadas; 2º Haberlas querido abandonar el señor sin un apremio o temor grave.

En similar sentido al anterior pueden citarse gran número textos, doctrinas y autores, pero lo visto es suficiente para meridianamente afirmar que el “abandono”, siendo éste una *Derelectio*, es un acto jurídico unilateral voluntario del propietario, un “*animus derelictionis*”, es el efectivamente querer renunciar, abdicar su derecho real, y en efecto hacerlo, decisión y actuación que por ser un acto de disposición, no ha de tener vicios del consentimiento, y va más allá, ese abandono es revocable, por lo que mal puede actuación alguna distinta a la propia voluntad inequívoca y sin vicios de consentimiento del propietario declarar tal abandono y menos aún que comporte la pérdida de su dominio, de su propiedad como indebidamente considera la autoridad aeronáutica con esos actos de declaratoria de abandono que en realidad no son tales.

Es de destacar que como se desprende del propio esquema sobre los medios de pérdida de la propiedad presentado por el maestro KUMMEROW, múltiple son aquellos en que puede resultar la pérdida de la propiedad de un bien. Tales pueden ser los casos de su destrucción, su conformación y comiso por ser instrumento en la comisión de hechos delictivos y tales medidas sean producto de un procedimiento penal, también puede ser objeto de remate judicial para la satisfacción de una obligación pecuniaria, pero también ello debe ser precedido por un procedimiento judicial en el que se cumplan todas las garantías constitucionalmente previstas. Claro que también la pérdida de la propiedad de un bien, que en el caso de nuestro examen será de una aeronave, puede verificarse por la abdicación del derecho real, por su derrelicción o abandono, que como instituto del derecho civil y que como se observó, es de su esencia, de su naturaleza, que sea voluntario, siendo esta la única manera en que puede ser procedente el abandono, por lo que no puede la autoridad aeronáutica desconocer esta institución ni darle otra lectura y declarar ese “abandono” cual si fuese una pena o sanción al propietario al no cumplir determinadas prestaciones u obligaciones no previstas legalmente, o peor aún, crear e imponer requisitos, obligaciones o cargas la misma

autoridad, además de la lectura poco democrática del derecho, por no decir totalitaria, lo que no resulta sino en materiales expolios, con las consecuencias y responsabilidades que *infra* se señalaran.

Antes de pasar al desarrollo específico del procedimiento de abandono de aeronaves y su tratamiento en la Ley de Aeronáutica Civil venezolana, bien podemos concluir esta sección y prologar la siguiente con las presiones que hace el autor venezolano FREDDY BELISARIO CAPELLA, quien en mismo sentido del que se ha señalado sobre la lectura del “abandono” afirma: “La expresión abandono comprende la facultad de renunciar a lo que como propio nos pertenece”²⁰, lo que como se ha venido exponiendo, ello le corresponde única, unilateral y voluntariamente al propietario y no así a la Administración como si fuese una suerte de potestad ablatoria que hemos de concluir que no es tal en estos casos.

V. EL PROCEDIMIENTO DE ABANDONO PREVISTO EN LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL Y SU PERVERSIÓN

Luego de las necesarias precisiones sobre el especial carácter del derecho de propiedad, como derecho constitucional y fundamental, que obliga a la interpretación progresiva a favor de su mantenimiento y protección; sobre el abandono o derrelicción como modo de extinción de la propiedad, que deberá ser siempre voluntario, y por último, las consideraciones sobre las potestades ablatorias de la Administración Pública en cuanto a su relación con el principio de legalidad, en especial de los procedimientos administrativos en general, y que aquí obligan a la interpretación restrictiva y limitativa de tales facultades de la autoridad aeronáutica, contamos con los conocimientos suficientes y adecuados para tratar el procedimiento de abandono, o como mejor pudiéramos empezar a referir más adecuadamente, la “declaración de presunción legal de abandono de aeronave”.

Establece la Ley de Aeronáutica Civil en sus artículos 28 y 29, los supuestos de hecho y procedimiento para que sea declarado el abandono o su presunción:

Artículo 28.- Pérdida y abandono de aeronave

Se declarará la pérdida de una aeronave cuando:

1. Sea calificada de inservible por la Autoridad Aeronáutica.

²⁰ Ver Freddy Belisario Capella: *Derecho del Transporte Aéreo*. Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe, 2008, p. 86.

2. Por el transcurso de noventa días continuos, desde la fecha en que debió llegar a su destino final.

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.

Artículo 29.- Procedimiento de declaratoria de abandono

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 éstos.

Lo primero que resalta del artículo 28, es que se refiere a los supuestos de hecho tanto de la pérdida de la aeronave, entendiendo ésta tal como se extrae del contexto de la norma en su “desaparición”, la imposibilidad de tener conocimiento de su ubicación material, ello con total independencia de si ello es producto de algún infortunio aeronáutico²¹ o como refería la ley anterior, accidente o incidente aéreo, o cualquier otro motivo del que resulte la pérdida de la aeronave, lo que se identifica con la extensión total de la propiedad por el desvanecimiento o destrucción material del bien.

En cuanto al abandono, y previo a ahondar en los tres numerales en los que se señalan los supuestos de hecho para su declaratoria, observamos que el primero, es el correspondiente a la propia declaración del propietario, indudablemente su derrelicción expresa, su unilateral manifestación de voluntad, que al no estar ante una relación sinalagmática, no depende de ninguna aceptación de otra parte.

²¹ Artículos 91 al 99 de la Ley de Aeronáutica Civil.

El primero de los efectos de esta derrelicción, en aquellos casos de efectiva y voluntaria renuncia, es que el bien pasa a ser de *Res Privata* a *Res Nullius*, es decir, no será ya propiedad del particular para ser propiedad de nadie, ni siquiera del Estado, no pasa a ser de manera automática a ser *Res publica* aunque ello pueda verificarse casi simultáneamente en casos de ocupación por parte de la autoridad, pero también puede pasar el bien de ser cosa de nadie a ser propiedad de alguna otra persona, igualmente por ocupación por parte del tercero. Debe destacarse que hasta esa oportunidad, puede el propietario revocar el abandono, lo que puede bien ser de manera expresa pero también tácitamente retomando la posesión del bien que había sido abandonado mientras sea cosa de nadie y antes de su ocupación por parte de algún tercero.

En los dos numerales y supuestos de hecho constituidos por el N° 2 y el N° 3 del artículo 28, se está más ante una presunción de abandono y no un abandono propiamente dicho, presunción ésta que es *iuris tantum* y no *iuris et de iure*, por lo que el propietario podrá en cualquier momento desvirtuar tal presunción de abandono, incluso, si fuese el caso de haber efectivamente renunciado al dominio de la cosa, hasta tanto ella no sea adquirida por nadie más en virtud de su ocupación, podrá revocar dicho abandono y recuperar la plena propiedad; debe recordarse en todo momento que es de la esencia de la *Derelectio*, su voluntariedad, su "*animus derelictionis*" sin el cual no se verifica la extinción de la propiedad, lo que en modo alguno puede suplirse por la Administración.

En esos supuestos previstos en los numerales 2 y 3 que son: la indeterminación o carencia de marcas de nacionalidad y matrícula legítimas o se ignore su propietario, lo que no ofrecería mayor dificultad en la declaratoria de la "presunción de abandono", sin embargo, de presentarse su propietario y acreditar tal condición mediante otros elementos distintos a aquellos que se refieren son indeterminados o de los que carece, que puede hacerse con cualquier medio de prueba, haría decaer por completo la presunción y deberá cerrarse cualquier procedimiento o expediente abierto por tal motivo, ello con total independencia que puedan existir y generarse otras consecuencias por distintos motivos, y que incluso resulten en la extensión de la propiedad, bien por comiso, remate para satisfacer acreencias, pero no por el supuesto abandono.

El tercer y último supuesto de declaratoria de "presunción de abandono" es: "Por permanecer inactiva por más de noventa días continuos y no estar bajo el cuidado de su propietario o poseedor legítimo", supuesto éste que es el que ha sido objeto de mayores perversiones por parte de la autoridad y que bien pudiera ser indebidamente utilizado como instrumento de extorsión a los propietarios que por cualesquiera sean las razones, no han podido hacer

uso regular de las aeronaves, o ejecutar las tareas de mantenimiento que exigen tales aparatos.

Como se extrae de la simple lectura de la premisa, deben verificarse simultáneamente dos condiciones para que se “presuma” el abandono, estas son: (i) “permanecer inactiva por más de noventa días continuos” y (ii) “no estar bajo el cuidado de su propietario o poseedor legítimo”.

La primera de las condiciones tampoco ofrece mayor complicación para su verificación, o de ser el caso, para desvirtuar la presunción *ius tantum* de abandono en caso de haberse iniciado el procedimiento; simplemente bastará con la revisión de los registros llevados no solo de tráfico aéreo, sino de cualquier actividad, incluso de gestiones administrativas, cuidado, mantenimiento o cualquier otra relacionada con las aeronaves, dentro del plazo de 90 días continuos, debiendo la autoridad declarar decaído el procedimiento y ordenar el archivo del expediente.

Sobre la otra imprescindible condición *sine qua non* prevista en el numeral 3 del artículo 29 para que pueda ser declarado en abandono, como lo es la de “no estar –la aeronave– bajo el cuidado de su propietario o poseedor legítimo”, detengámonos un poco en su examen, ello debido a que es la que pudiera generar mayor complicación, y ser indebidamente utilizada con motivos contrarios a la finalidad de la norma y violatorio al derecho de propiedad como derecho constitucional, puesto que la autoridad fundamentando su actuación en dicho supuesto puede cometer graves tropelías y violaciones de derechos fundamentales más allá del derecho de propiedad como lo es debido proceso.

A finales de noviembre del año 2014 por parte de diversas autoridades se llevó a cabo y se ejecutó la llamada “Operación Cielo Soberano”, mediante la cual, aduciéndose originariamente la lucha contra la corrupción y narcotráfico, de manera más que intempestiva, sorpresiva, se suspendió toda actividad de tránsito aéreo de la aviación general, ello con la finalidad de inspeccionar e “investigar”, “todas” las aeronaves en cuanto al cumplimiento de obligaciones tributarias, documental, detección de eventuales “trazas de drogas”, así como de cualquier actuación para la “determinación de cualquier hecho ilícito”, fijándole a los propietarios “in situ”, un “lapso perentorio de 18 horas para presentar toda la documentación pertinente” sin lo cual no se permitiría la movilización de las aeronaves, ello además de “advertir sobre la apertura de los procedimientos correspondientes”²².

²² Ver entre otros: <https://www.youtube.com/watch?v=s8EcSKgLmHA>, <https://www.youtube.com/watch?v=r2HD98Jaza4>,

No es el objeto de este estudio analizar la regularidad de la llamada “Operación Cielo Soberano”, su apego al principio de legalidad y debida garantía de los derechos de los particulares, o por el contrario, observar si en su ejecución pudieron haberse verificado irregularidades, o que su instrumentalización pudiese haber funcionado como mecanismo extorsivo; tampoco sobre la importancia de la lucha permanente y constante que ha de mantenerse contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo, su deseable eficacia y si ello se identifica con la forma de la material ejecución de “operaciones” como la reseñada y que más allá de su tratamiento mediático, se desconocen las resultas finales de procedimientos de contenido de fiscalización tributaria o de carácter penal en materia de narcotráfico.

La referencia que se hace a la implementación del “operativo”, es que como bien señalan las autoridades que sirvieran de voceros durante su ejecución, advertían sobre el inicio de procedimientos de carácter tributario, anti corrupción y antinarcóticos, estos últimos de eminente carácter penal, todos ellos que escapan a la atención del presente ensayo; pero se hizo referencia a que se iniciarían los procedimientos administrativos, de los que entendemos en materia especial aeronáutica y que también se entiende se incluye el de declaratoria de abandono, que efectivamente es el de nuestro interés en este trabajo.

Es el caso que luego de tal operación, en efecto se verificaron actuaciones que la autoridad aeronáutica manifiesta están enmarcadas en tal procedimiento indicado en el artículo 29, sin embargo como se observará, todo ello se ha hecho totalmente divorciado y alejado de su finalidad, que no es otra que la de determinar si tales situaciones de hecho que constituyen presunción de abandono, son verdaderamente tales, y procurar la determinación de la efectiva posesión de las aeronaves por parte de sus propietarios y no así lo contrario, es decir, que se procure o busque la declaratoria de abandono y con ella, más que la desposesión, la expoliación de la propiedad de los particulares.

Tal como aparece y puede observarse del propio procedimiento como está dispuesto en el cuerpo de la Ley, el mismo no es de carácter sancionatorio o de modo alguno ablatorio, ello en el sentido que se señalen supuestos de hecho a modo de premisas mayor y menor de la que se haga depender como consecuencia jurídica la extinción del derecho de propiedad por la declaratoria de abandono por parte de la autoridad aeronáutica.

https://www.youtube.com/watch?v=_Q_NydRH34g,
<https://www.youtube.com/watch?v=k0yaCcIZ8IE>

Como resulta evidente de la naturaleza como derecho fundamental de la propiedad, así como hemos estudiado sus modos de extinción, el abandono es una forma unilateral, voluntaria que le corresponde al propietario para sacar de su esfera patrimonial determinado bien, siendo incluso este medio del abandono, que bien debe denominarse técnicamente de “derrelicción” totalmente revocable, por lo que yerra la autoridad al considerar, y peor aún, aplicar ese procedimiento con la intención, cual si se tratase de una suerte de procedimiento sancionatorio, expropiatorio, o de cualquier otra índole con consecuencias y efectos confiscatorios, que ya nos referimos solo pueden ser excepcionales, en los que los propietario tengan que presentar descargos o defensas ante la supuesta incurrancia en dichos supuestos de hecho que acarrearían la extinción del derecho de propiedad.

En cuanto a la naturaleza del procedimiento de declaratoria de abandono de aeronaves previsto en el artículo 29, vista su simplicidad como lo es que únicamente prevé la publicación de tres avisos en prensa dentro de treinta días continuos, se le requiera a los interesados “objetar” la declaratoria de abandono, y transcurridos como sean 10 días de la última publicación, sin que haya “oposición” a la declaratoria, la autoridad procederá a dictarla pasando entonces la aeronave a propiedad del Estado, pudiendo también ser sometida a subasta pública, proceder éste que bien merece puntuales observaciones.

Lo primero que ha de observarse es que dicho procedimiento, en modo alguno es de carácter ablativo, ello en el sentido que del mismo no resulta, ni puede resultar la extinción de la propiedad y que la misma pase de manera directa del patrimonio de particulares al Estado. Como se ha referido incansablemente, el abandono, la “derrelectio” es una facultad y potestad de disposición que le corresponde única y exclusivamente al propietario de abdicar su derecho real, pasando la cosa de ser una *Res Privata* a ser *Res Nullius*; por lo que siendo los supuestos de hecho previstos en el artículo 28 de la Ley especial supuestos de presunciones de abandono, ante cualquiera sea la “objección” u “oposición” por parte de algún interesado, hará decaer automáticamente cualquier procedimiento.

Ante el carácter de presunción de abandono como presupuesto para que inicie la autoridad su actuación, lo que se extiende a que lo que en definitiva consiste y ha de procurar el acto administrativo que se dicte, sea igualmente una “declaratoria de presunción de abandono” y no un acto que lo decrete o constituya, bien merece destacarse el tratamiento que sobre la materia la legislación española, la Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea de julio de 1960, que en su Capítulo XVI relativo a los accidentes, asistencia, salvamento y hallazgos, específicamente su artículo 138 señala que “se estimará la presunción legal de abandono”, transcurrido un año desde la fecha de hallazgo de una aeronave cuando esté abandonada, entendiéndose tal

abandono “cuando estuviese sin tripulación y no sea posible determinar su pertenencia por los documentos de a bordo, marcas de matrícula que ostente u otro medio de identificación, o bien cuando el propietario manifieste de modo expreso su deseo de abandonarla”²³.

Como se observa y puede concluirse del propio tratamiento del procedimiento administrativo de declaratoria de abandono en la legislación venezolana y su simpleza, brevedad, falta de contradictorio e *iter* probatorio de su tramitación, la naturaleza del abandono o derrelición como medio de extinción de la propiedad, no solo no es una facultad ablatoria de la Administración, sino que en todo caso, dicha declaratoria no será más que de la presunción del abandono, ya que incluso de existir expreso abandono por parte del propietario, siempre podrá revocarlo antes de que por vía de ocupación pase a ser como cualquier bien propiedad de un tercero, incluso sea este tercero el propio Estado, presunción que en modo alguno es necesario que deba ser referida expresamente en el enunciado para que sea así considerado ya que es de la propia esencia de la norma.

Ello es tan así, es decir, que los supuestos de hecho previstos en el artículo 28 de la ley sobre el abandono constituyen meras presunciones y que basta con que en cualquier momento se haga presente el propietario del bien para enervar el procedimiento habiéndolo decaer, que la propia norma plenamente lo admite en la parte final del artículo 29 al establecer que “En caso de interrumpirse el procedimiento, *por aparecer el propietario o poseedor legítimo*, los gastos generados por la conservación, reparación y movilización de la

²³ Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea de julio de 1960. Texto Consolidado. Última modificación: 17 de octubre de 2014

CAPÍTULO XVI: De los accidentes, de la asistencia y salvamento y de los hallazgos
Artículo ciento treinta y siete.

El hallazgo de una aeronave abandonada o de sus restos se notificará al propietario, si fuese conocido, y serán devueltos a éste, previo abono de los gastos legítimos, más un premio de la tercera parte de su valor al descubridor.

Se considerará abandonada la aeronave o sus restos cuando estuviese sin tripulación y no sea posible determinar su legítima pertenencia por los documentos de a bordo, marcas de matrícula que ostente u otro medio de identificación, o bien cuando el propietario manifieste de modo expreso su deseo de abandonarla.

Artículo ciento treinta y ocho.

Para facilitar al propietario el ejercicio de sus derechos, se le notificará el hallazgo, si fuese conocido, y, en todo caso, se publicarán edictos en el «Boletín Oficial del Estado» en tres fechas distintas durante los tres meses siguientes al día en que tuvo lugar. Transcurrido el plazo de un año desde la fecha del hallazgo, sin que concurra reclamación del propietario, se estimará la presunción legal de abandono.

Artículo ciento treinta y nueve.

Si la aeronave o sus restos no pudieran conservarse, o hubieren transcurrido los plazos a que se refiere el artículo anterior, serán vendidos en pública subasta y su importe quedará en beneficio del Estado, deducidos los gastos y el premio, en su caso.

aeronave, así como del procedimiento administrativo, serán por cuenta exclusiva de éstos”; por lo que en este caso, únicamente deberá el propietario pagar tales gastos, siempre que los mismos le sean imputables y que no se hayan dado por la actuación irregular de la Administración.

Sobre la transmisión de la titularidad de los bienes, en los casos de aeronaves que verdadera y efectivamente hayan sido abandonadas por sus propietarios, o que en virtud de la declaratoria administrativa se presuma que así han sido, su propiedad no pasará directamente del patrimonio del particular como cosa privada al patrimonio del Estado o al patrimonio de un tercero mediante subasta pública; tal transmisión de titularidad del derecho y en consecuencia de la propiedad del bien, pasaría en un primer momento de ser *Res Privata* del propietario a ser en virtud de la *derelictio* una cosa de nadie, es decir pasaría a ser una *Res Nullius*, y de allí, de ser una cosa de nadie es que podrá pasar a ser *Res Privata* en cabeza de quien la adquiera por subasta pública, o a ser *Res Publica* de pasar a propiedad del Estado, pero jamás ello ocurre de manera automática en virtud del pronunciamiento de la Administración ya que ello no extingue la propiedad del particular. Ya se dijo y es menester reiterar que tal extinción de la propiedad se hace como consecuencia de la actuación potestativa del propietario de abandonar la cosa, lo cual es un acto de disposición unilateral y voluntario que la Administración no puede suplir.

En el foro nacional venezolano, especialmente en la actuación administrativa, es evidente como la autoridad aeronáutica indebidamente interpreta y aplica el instituto del abandono, que ya se señaló en es una declaratoria de presunción de abandono, atribuyéndole más que ilegítimamente, inconstitucionalmente, una finalidad y efectos que en modo alguno le corresponden, como lo es que del mismo resulte la extinción de la propiedad de aeronaves, y lo que es peor aún, que pueda pasar a favor de un tercero o del propio Estado, lo que es totalmente confiscatorio y solo procede de manera excepcional y en caso de condenatoria penal.

Yerra totalmente la administración al considerar que con dicho procedimiento previsto en el artículo 29 de la Ley de Aeronáutica Civil, procedimiento únicamente en sede administrativa, pueda resultar en la desposesión jurídica del interesado, ello sin que exista incumplimiento de norma legal alguna que el propietario haya estado obligado a seguir, así como tampoco esté incurso en algún hecho tipificado como delito del cual pueda generarse pena de confiscación; menos aún ante una causa de utilidad pública o social en que se justifique la expropiación, o su requisición en los supuestos expresamente establecidos, casos en los que siempre será exigible una indemnización, lo que también niega y desconoce la autoridad aeronáutica con su más que ilegítima, inconstitucional proceder, y todo ello sin que medie

proceso judicial alguno, del que únicamente podría ordenarse legítimamente la desposesión jurídica del bien de la esfera patrimonial de su propietario.

Dicho lo anterior y ante la perversa manera en que la autoridad aeronáutica venezolana interpreta, aplica y decide los procedimientos de declaratoria de abandono, rechazando los argumentos de sus propietarios que han manifestado y demostrado no haber abdicado en modo alguno su derecho real, lejos de estar ante una figura legítima de extinción de la propiedad como sería la expropiación o ejecución judicial de un mandato que ordena su entrega, o en los casos excepcionales de confiscación por delitos de corrupción, narcotráfico o terrorismo, hemos de afirmar que estamos ante ilegítimas desposesiones por parte de la autoridad, vías de hecho, desviación y abuso de poder, frente a vulgares expolios, todo lo cual genera como consecuencia, vicios y nulidades de los actos administrativos dictados, así como responsabilidad directa no solo de la Administración, sino también la responsabilidad personal de los funcionarios y hasta la propia responsabilidad internacional del Estado venezolano, consecuencias y responsabilidades a las que haremos referencia más adelante.

VI. VIOLACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD, ACCESO A LA JUSTICIA, TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DEMÁS TRANSGRESIONES

Además de la grave y abierta violación al derecho a la propiedad que resulta cuando la autoridad aeronáutica declare el abandono de aeronaves no obstante la declaración de los propietarios de no haber renunciado al derecho de propiedad, ello además sin que exista la comisión de un hecho tipificado como delito en el que luego de un juicio en que se garantice el derecho a la defensa se condene la confiscación o comiso de bienes, en este caso de aeronaves, como ocurre en los casos de narcotráfico, corrupción o terrorismo; así como ante incumplimiento alguno de obligaciones tributarias o administrativas; o ante la práctica de una medida de embargo ejecutivo y su consecuente remate, como pueden ser los casos de hipotecas aeronáuticas, y que ello en resulte en la material desposesión del bien, en el foro se verifican muchas otras violaciones de derechos fundamentales, como el derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva.

En el caso venezolano, especialmente luego de noviembre de 2014, puede señalarse que la autoridad aeronáutica, valiéndose del procedimiento de abandono de aeronaves, del que ya se ahondó lo suficiente, hace del mismo un mecanismo cuando menos de expoliación, ello a pesar de que los propietarios y legítimos poseedores se hacen presentes en el mismo y exponen que no han abandonado su propiedad, y la Administración, contrariamente,

en vez de simplemente declarar como corresponde, el decaimiento de procedimiento al haberse cumplido su finalidad de verificar que los bienes no se encuentren en tal situación de supuesto abandono, por el contrario, como si se tratase de un procedimiento sancionatorio o ablatorio en los que los particulares deban presentar descargos, alegatos, defensas, excepciones y pruebas como ocurre en aquellos en los que se le exige alguna responsabilidad ante el incumplimiento de alguna obligación o por supuestamente haber incurrido en una conducta ilícita, son desechados tales argumentos y probanzas, ello como se ha señalado, con no otra intención de declarar ilegítimamente el abandono, que no es más que un abierto expolio.

Incorre también la autoridad aeronáutica en violación al debido proceso, al no recibir debidamente, ni valorar los argumentos y probanzas de los particulares mediante los cuales buscan enervar la presunción de abandono y el consecuente decaimiento del procedimiento, intervención que puede hacerse en cualquier momento, y con los que buscan demostrar que las aeronaves no se encuentran en situación de abandono, incluso en aquellos casos en los que no se encuentren operativas cualquier sea su motivo, más aún si están a la espera de la ejecución de trabajos de mantenimiento o reparación y para los que se necesitan repuestos y piezas que no se encuentran de manera inmediata en el mercado nacional y que deben ser pagados en divisas.

Es de recordar que desde hace más de 14 años, con más especificidad desde enero de 2003, existe en Venezuela un régimen de limitación y restricción de la libre convertibilidad de la moneda mediante la adopción de un control, de cambio, que entre otras distorsiones en la libertad del mercado, ha contribuido con la dificultad y limitación para obtener las partes, repuestos y piezas necesarias para el mantenimiento de aeronaves, tanto regular como extraordinario, al igual que toda clase de bienes y servicios, razón por la cual muchas de las aeronaves que conforman el parque aeronáutico nacional han permanecido en sus hangares o talleres ante esas evidentes restricciones; situación que si bien pudiera atribuírsele a la Administración cambiaria, la autoridad aeronáutica en la ejecución de las llamadas operaciones de inspección masivas como la arriba referida, hace uso, o bien pudiera referirse abuso, del procedimiento de declaratoria de abandono de aeronaves como se ha señalado tantas veces, como instrumento de expolio, violándose además del derecho a la propiedad, al debido proceso, violaciones no solo en instancias administrativas sino que se verifican también en instancias judiciales.

En cuanto a las violaciones en sede judicial que sufren los propietarios de aeronaves que en modo alguno han abandonado las mismas, sino que por el contrario a pesar de estar ejerciendo actos de posesión y animo de dominio como lo es el ordenar y efectuar trabajos de mantenimiento y no obstante ello,

la autoridad en sede administrativa en abierta transgresión al derecho a la propiedad y al debido proceso declara inconstitucionalmente el abandono, un buen ejemplo lo constituye el caso de la declaratoria de abandono de la aeronave marca FOKKER 50, Modelo F27MK050 de matrícula venezolana YV3010 propiedad de la sociedad mercantil AVIOR AIRLINES, C.A., la cual se encontraba en servicio de mantenimiento de fuselaje y motores en el Aeropuerto Internacional Manuel Carlos Piar de Ciudad Guayana, que fuese incluida en los carteles de notificación publicados por el INAC, y que la empresa señalase que en modo alguno se encontraba en situación de abandono, sino que contrariamente estaba en un hangar para la ejecución de tales servicios; manifestó la representación judicial que la propietaria cumplió con el pago de los gastos correspondientes de traslado, mantenimiento y estacionamiento, esperando la disponibilidad de los repuestos necesarios, la obtención de las propias certificaciones de la autoridad aeronáutica, así como que se encontraba en vigencia la póliza de seguro.

No obstante los argumentos y defensas opuestas y la inequívoca inexistencia de situación de abandono, que recordamos de lo estudiado *supra* es un medio de extinción de la propiedad que le corresponden unilateral y voluntariamente al propietario, incluso revocable, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil –INAC–, desechó tales argumentos de la legítima propietaria y poseedora, señalando que la aeronave estaba “en situación de abandono absoluto por falta de cuidado de su propietario y al no tener prueba de una orden de trabajo, registro de los últimos mantenimientos, registros de inspección de la entrada de la aeronave, así como tampoco documento alguno que lo autorizara a la realización de los trabajos”.

Como se observa del caso anterior, es meritorio que en el asunto concreto, la autoridad aeronáutica actuó con total desviación y abuso de poder, además de violar el debido proceso ya que son inequívocos los actos de posesión del bien y que en modo alguno se desprende el voluntario *animus* de la propietaria de abdicar su derecho, por el contrario lo defiende y persigue.

Contra el acto del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil –INAC–, que declaró el abandono, la sociedad propietaria de la aeronave interpuso recurso de nulidad conjuntamente con amparo cautelar, sustentado entre otros vicios en la violación del principio de presunción de inocencia, pronunciándose la Corte Primera en la admisión de la acción y sobre el amparo cautelar que tal principio de presunción de inocencia no se corresponde a procedimientos como el de declaratoria de abandono ya que no es sancionatorio, declarando inadmisibles la petición cautelar de amparo, con lo que además de resultar materialmente ya violados el derecho a la propiedad y al debido proceso en sede administrativa, en sede judicial se incluye en la lista de agravios, la

violación a la tutela judicial efectiva cautelar a que tiene derecho la sociedad propietaria de la aeronave ilegítimamente declarada en abandono²⁴.

Así como desde hace poco más de tres lustros se ha experimentado en Venezuela un franco deterioro en las condiciones de protección y defensa de los derechos constitucionales, la actividad aeronáutica no es la excepción, y casos como el anterior, entre muchos otros, no son más que una pequeña muestra de su sistemática transgresión, violaciones que van desde el derecho fundamental de propiedad, hasta el debido proceso, derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, no solo por las autoridades administrativas sino que ello ocurre con la expresa complicidad del poder judicial cuya autonomía e independencia se ha visto en entredicho, poder judicial que si bien está llamado a garantizar los derechos, contrariamente devienen en sus verdugos, tanto en instancias administrativas y judiciales.

VII. CONSECUENCIAS EN EL PATRIMONIO DEL AFECTADO DE LOS “ABANDONOS” INDEBIDAMENTE DECLARADOS. DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Para el desarrollo de la presente sección relativa a las consecuencias derivadas de las declaratorias de abandono por parte de la administración aeronáutica, han de hacerse unas precisiones meridianas para evitar incurrir en la confusión de tratar, y en consecuencias considerar que los efectos y responsabilidades que se señalarán proceden en todos los casos que resulten en la desposesión y extinción de la propiedad.

Supra en este trabajo se señaló que pueden verificarse situaciones de extinción de la propiedad de bienes, en este caso aeronaves, que están plenamente tuteladas y amparadas por el derecho, tales son los casos de confiscación por causas relacionadas con el narcotráfico, corrupción o terrorismo, supuestos en los que evidentemente pueden ser objeto de confiscación; luego están aquellos casos en los que pueden resultar aeronaves embargadas y posteriormente rematadas, siempre mediante procedimiento judicial en el que se condene a su propietario para la satisfacción de obligaciones pecuniarias. También podría verificarse el caso de expropiación por causa de utilidad pública o social, en cuyos casos siempre se deberá indemnizar plenamente al propietario; instituto de expropiación que

²⁴ Ver sentencia del 29/09/2015 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en el Recurso de nulidad interpuesto por AVIOR AIRLINES, C.A., contra la Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GPA696-15 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil –INAC– del 21/09/2016. Disponible en: <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2016/SEPTIEMBRE/1477-29-AP42-G-2016-000186-2016-0615.HTML>

igualmente en los últimos tres lustros ha resultado desnaturalizado y pervertido en su esencia de garantía del derecho de propiedad²⁵, pero su examen escapa del objeto de este estudio; y por último, la pérdida y el abandono de la aeronave, esta última, entendida en su legítimo contexto, esto es, como derrelictio, la potestad del propietario de abdicar su derecho real, excluyendo de su esfera patrimonial el bien de manera unilateral y voluntariamente.

Los efectos, consecuencias y la responsabilidad a los que nos referiremos serán aquellos de la declaratoria por parte de la administración aeronáutica, desconociendo al abandono como tal legítima y lícita potestad del propietario, cuando la Administración indebidamente se sustituye en la voluntad del ciudadano, resultando vulnerados sus derechos, y quien podrá ante las instancias correspondientes hacerlos valer, tanto en procura de la nulidad de los actos administrativos, el restablecimiento de situaciones jurídicas infringidas, así como para exigir las reparaciones e indemnizaciones que la ley le reconoce.

El primero de los efectos de la desviada actuación de la Administración aeronáutica al dictar esos actos de declaratoria de abandono de aeronaves desconociendo que tal instituto es una potestad del propietario que no puede ser suplida por ella y que en modo alguno puede resultar en ejecución del acto la extinción de la propiedad ya que carece de facultades ablatorias para ello, es que todos esos actos están viciados de nulidad, pudiendo ser interpuestas las acciones contencioso administrativas ante los tribunales competentes.

Es evidente que cada caso particular deberá ser sometido a riguroso examen para determinar con el detalle necesario los vicios en que incurre cada acto para así proceder con su nulidad, pero con vista a la actuación en el foro de la autoridad aeronáutica, pudieran configurarse entre otros, los vicios de falso supuesto, tanto de hecho como de derecho, ya que como se analizó, en modo alguno la norma atribuye facultades ablatorias a la Administración para extinguir la propiedad del particular, menos aún sin haber incurrido en delito o incumplimiento de obligaciones que prevean esa consecuencias jurídica. También pudiera incurrir el acto en vicio de falso supuesto de hecho, ello al indebidamente considerar las condiciones fácticas reales de la aeronave como si estuviese en situación de abandono no siendo ello así, tales son los casos de cuando las aeronaves aunque no se encuentran operativas, cualquiera sea la razón, están en algún hangar, se pagan regularmente los servicios de resguardo y cuidado, alquiler y condominio de los hangares o bien se encuentran en un taller, a la espera de una certificación, servicio o pieza o

²⁵ Ver R. Hung C.: *La protección de la propiedad... op. cit.*

repuesto necesario, cualquiera, en fin, sea el acto de posesión, el ánimo de dominio, será suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.

También podría incurrir la actuación de la administración en los vicios de desviación o abuso de poder, ello al hacer uso del procedimiento con una finalidad distinta como lo es que ante la existencia de aeronaves que pudieran parecer estar en condiciones de presunto abandono, los interesados ocurran a desvirtuar el mismo con su sola manifestación de voluntad, y en modo alguno que sea utilizado para extinguir la propiedad, menos aún sin el pago de indemnización alguna, lo que a todas luces es un abierto expolio.

En cuanto a la vulneración de derechos constitucionales, además de la violación del derecho de propiedad que resultaría materialmente reducido a la nada si se admitiese que la autoridad pueda extinguirla con su sola declaratoria sustituyendo ilegítimamente la voluntad del propietario, resultan vulnerados el derecho al debido proceso y derecho a la defensa, ello al no suspenderse y declarar el decaimiento del procedimiento ante la simple manifestación de los propietarios de no haber abandonado los bienes, manifestación que puede hacerse en cualquier momento y debe la administración tomar en consideración, así como por el desechar los instrumentos que los interesados presenten en sustento de sus declaraciones, descalificando lo mismos por supuestamente ser extemporáneos, impertinentes o simplemente porque no son aquellos que la propia administración señala debían ser los que tenían que tramitarse ante ella misma y que no se encuentran previstos como requisitos legalmente previstos.

Como se advirtiera, el estudio de cada situación particular hará más visible las violaciones y vicios en que incurre la autoridad aeronáutica, lo que deberá destacarse tanto en los recursos que se interpongan tanto en sede administrativa como en las acciones judiciales que hayan de intentar los afectados, pero aquí destacamos de manera general aquellos en que generalmente incurren dichos actos y que los vician de nulidad.

En cuanto a la responsabilidad que resulta de la actuación de la administración, además de la responsabilidad patrimonial de la propia autoridad aeronáutica, que en el caso venezolano es el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil –INAC–, como “ente de seguridad de Estado, de naturaleza técnica, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa”²⁶, en virtud de los artículos 25 y 140 del texto constitucional, tal responsabilidad se extiende tanto al propio

²⁶ Artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil.

Estado, así como del propio funcionario en forma personal, y quien deberá responder con su patrimonio por los daños causados.

Rezan dichas normas de rango constitucional:

Artículo 25. Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.

Artículo 140. El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública.

Dicho lo anterior, en los casos de declaratorias de abandono que resulten en la afectación del derecho de propiedad de particulares, además de las acciones de nulidad de dichos actos que como hemos visto pueden incurrir gran número de vicios, pueden los afectados interponer las acciones de contenido patrimonial no solo contra el INAC como autoridad aeronáutica, sino también directamente contra el Estado, así como contra el propio funcionario público que ordenase y suscribiese el acto, quien conforme la Ley de Aeronáutica Civil es su Presidente.

Claro es, que siendo el daño experimentado por el particular la privación de la propiedad del bien como lo es una aeronave, dada la característica del bien y su valor, en consecuencia la cuantía del daño cuya reparación se accionaria sería muy elevada, por lo que la persona del funcionario público responsable seguramente carecerá de patrimonio suficiente para reparar de manera integral la condenatoria que resulte, y seguramente los particulares afectados preferirán dirigir sus acciones contra el Estado, más, en modo alguno es desaconsejable que tales acciones sean incoadas también directamente contra el Estado y el funcionario responsable, ya que la sola interposición de la acción, con independencia de sus resultados y ejecución, lograría un importante efecto en el foro en procura de una actuación de la autoridad aeronáutica más apegada al principio de legalidad y la adecuada interpretación que debe dar a la norma, así como de la garantía de no repetición que tienen los Estados en materia de derechos fundamentales.

Si bien no es objeto de este trabajo ni forma parte del alcance de la investigación que se hiciese, existe el foro una discusión sobre si tales responsabilidades directas de reparación patrimonial del Estado, de la autoridad y de los funcionarios, los hace de alguna manera obligados solidarios, ante lo cual este autor se pronuncia a su favor, ello ya que tal responsabilidad directa se encuentra prevista en el propio texto constitucional y no como el caso de la responsabilidad general que deviene de normas de

rango legal como lo son el Código Civil y el Código de Comercio, por lo que toda interpretación de las normas relativas a hacer exigible tal responsabilidad, deberá ser a tal fin y jamás contraria a la total satisfacción integral de la obligación e indemnización integral de los daños. Queda aquí un tema cuyo desarrollo doctrinario y jurisprudencial es de interés y en tal sentido se invita a atender, igualmente sobre la competencia de los tribunales que hayan de conocer tales reclamaciones y otros asuntos relacionados con la actividad aeronáutica, ello ante la poco feliz redacción de la Ley de Aeronáutica Civil, en materia de la jurisdicción especial sobre la materia y que ha generado situaciones no solo de anomia sino también de antinomia, especialmente en materia contencioso administrativa, pero nuevamente, estas son parcelas que escapan del presente estudio.

Para concluir esta sección sobre las consecuencias y la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios por la afectación de los derechos de los particulares y la obligación de reparación, la cual procede ante el funcionamiento normal de la Administración, y más aún, en caso de su funcionamiento anormal, podemos destacar lo dispuesto por el profesor de Derecho Público JOSÉ MIGUEL TORREALBA SANTIAGO, cuando en referencia a la responsabilidad del Estado y al principio de la integridad patrimonial, afirma²⁷:

..., el factor desencadenante de la responsabilidad viene dado por la determinación del **daño** causado por la actividad o inactividad de la Administración, con lo cual la noción de culpa (propia del Derecho Civil) ha sido “progresivamente” superada.

Lo anterior permite señalar que la responsabilidad extracontractual del Estado comprenderá a todos los órganos y entes (territoriales –Nación, Estados y Municipios- o no territoriales –entes de derecho Público o Privado-) que conforman la Administración con ocasión del ejercicio de la función administrativa, a lo cual debe agregarse que la propia Constitución consagra la posibilidad de exigir la reparación patrimonial con ocasión del ejercicio del resto de las funciones estatales, a saber, la judicial o legislativa, ciudadana y electoral, por medio del instituto de la responsabilidad patrimonial.

Luego, el llamado sistema responsable comprenderá: la responsabilidad por funcionamiento anormal o hecho ilícito de la *Administración*; la responsabilidad por funcionamiento normal o sacrificio del particular y la responsabilidad por riesgo.

De tal manera que la existencia del daño junto con la respectiva prueba del mismo; la determinación de la relación de causalidad y la imputación al órgano

²⁷ Ver José Miguel Torrealba Santiago: “Ponencias del V Congreso Internacional de Derecho Administrativo”. *Actualidad del Contencioso Administrativo y otros Mecanismos de Control del Poder Público*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2013, p. 444 y 445.

o ente que haya obrado con motivo del ejercicio de la *función administrativa*, permitirán al demandante contar con los elementos necesarios para llevar a cabo la reclamación judicial por razones de contenido patrimonial, que brinde como resultado el restablecimiento del equilibrio patrimonial del accionante.” (La cursiva, destacado y subrayado son del autor).

También sobre el tema, de interés es destacar el fallo de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en el que se pronuncia sobre el contenido y alcance de las normas relativas a la responsabilidad del Estado en cuanto el resarcimiento de daños causados resultantes por el funcionamiento de la Administración, sea este normal o anormal, extensible incluso a la reparación de daños morales, y como se ha de entender conforme al artículo 25 constitucional, puede también exigírsele a los funcionarios en forma personal.

Reza la sentencia N° 583 del 13 de junio de 2016 sobre la responsabilidad patrimonial del Estado prevista constitucionalmente en su artículo 140²⁸:

El régimen de la responsabilidad de la Administración contemplado al momento de la ocurrencia del hecho denunciado como generador del daño que se reclama, se encontraba establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, que prescribía con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado resultante de su actuación cuando esta comportase daños a los particulares, que “*En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública*”.

Por interpretación a contrario, el referido texto consagraba un mecanismo de responsabilidad en el cual tanto los venezolanos como los extranjeros podían reclamar indemnización por daños, perjuicios y expropiaciones al Estado, si estos fueron causados por autoridades legítimas en ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, el artículo 206 de la misma Constitución de 1961, atribuyó a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración, estableciendo de este modo una noción objetiva de responsabilidad; texto que en la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue incorporado bajo el artículo 259. (Vid; sentencia Nro. 00128 dictada por esta Sala Política-Administrativa en fecha 7 de febrero de 2013, caso: *Romelia Aurora Contreras Ramos y Otros Vs el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)*).

²⁸ Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/junio/188226-00582-13616-2016-2016-0170.HTML>

Confirman los textos constitucionales citados que la Administración está obligada a la reparación de toda circunstancia, que generada por su actuación ilegítima en el ejercicio de sus cometidos ocasione daños a los administrados.

En la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el ámbito de responsabilidad patrimonial de la Administración se extiende, de acuerdo con su artículo 140, a “(...) los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública (...)”, consagrando en definitiva y sin margen de dudas, la responsabilidad objetiva, patrimonial e integral de la Administración, cuando con motivo de su actividad ocasione daños a los particulares, no importando si el funcionamiento dañoso de la Administración ha sido normal o anormal, a los fines de su deber resarcitorio.

De manera que tanto la Constitución de 1961, vigente para la fecha en que ocurrió el infortunio en el Hospital José Antonio Vargas, como la de 1999, establecen el sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo que le es propio al conocimiento y competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que sea necesario -como regla general- recurrir a las fuentes del derecho civil sobre el hecho ilícito, para determinar dicha especial responsabilidad.

No obstante lo expuesto, se advierte que en todo caso la controversia planteada puede analizarse a la luz de los preceptos de la actual Carta Magna; ello en aplicación de los lineamientos expuestos con carácter vinculante por la Sala Constitucional en sentencia Nro. 1469 del 6 de agosto de 2004, en la cual se señaló que “Al establecer la Constitución de 1999 un principio objetivo de la responsabilidad del Estado, el mismo puede aplicarse favorablemente a situaciones acontecidas antes de la vigente Constitución, en razón del principio de interpretación progresiva de los derechos fundamentales”.

Resulta entonces meridiano e incuestionable que, tanto el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil -INAC-, el Estado, así como los funcionarios en forma personal, son responsables y en tal sentido pueden ser accionados jurisdiccionalmente para que respondan y reparen integralmente los daños causados por la afectación patrimonial causada por la violación de su derecho de propiedad sobre las aeronaves que resulten indebidamente declaradas abandonadas, actos que constituyen simples expolios, desposiciones ilegítimas condenadas por el ordenamiento jurídico.

VIII. BREVES REFLEXIONES SOBRE EL DESTINO DE LOS CONTRATOS DE SEGUROS SOBRE LAS AERONAVES DECLARADAS “ABANDONADAS”

No obstante el tema del seguro aeronáutico merece una atención específica ante su especialidad, no se puede dejar pasar la ocasión y en relación con las declaratorias de abandono que hoy estudiamos, afirmar que

ante la naturaleza de los bienes jurídicos que representan las aeronaves, para su operación como tales, sean estas destinadas a la aviación comercial o aviación civil general, constituye esencial requisito la suscripción y vigencia de contratos de seguro cuyo clausulado, términos y condiciones, cobertura, riesgos y prima, así como demás particularidades, dependerán de cada situación, y siendo tal contratación de un seguro, una importante carga por parte de los propietarios de aeronaves, la sola demostración de la existencia del contrato en un procedimiento de declaratoria de abandono, en cualquier momento, ha de hacer decaer el mismo, sin embargo ello puede no ser así como ya se observó *supra* con la declaratoria de abandono de la aeronave FOKKER 50, Modelo F27MK050, matrícula YV3010 propiedad de Avior Airlines.

En el caso anterior, a pesar de haberse opuesto en el procedimiento como prueba de no abandono de la aeronave, que el propietario ha cumplido con la carga de mantener la vigencia de una póliza de seguro lo que implica su expresa posesión y *animus domini*, y no obstante ello la autoridad declaró el abandono, que ya estudiamos es contrario al *telos* de la ley y vicia el acto administrativo, a los fines del seguro, pudiera constituir dependiendo de sus condiciones, la verificación del siniestro al comportar la pérdida y desposesión del bien asegurado, incluso asimilable al robo del bien como riesgo asegurado, por lo que en caso de procederse al pago de alguna indemnización con la correspondiente subrogación en la persona del propietario, podrá la aseguradora intentar las acciones directas contra la autoridad aeronáutica, el Estado, o como ya se concluyó, personalmente contra el funcionario responsable.

Ante el gran número de supuestos que pudieran darse sobre la verificación o no de siniestros como tales, riesgos asegurados, cumplimiento por parte de los asegurados de sus obligaciones de oponerse debidamente a la declaratoria de abandono y no consentirla en cuanto a que se considere un verdadero abandono, todo lo cual puede incidir en la procedencia o no del pago de las indemnizaciones, ello deberá ser analizado en cada caso particular, pero siempre en el entendido que, tal como se ha afirmado, carece la autoridad de toda facultad de sustituirse en la voluntad del particular para declarar el abandono, y que el procedimiento no tiene finalidad de extinguir la propiedad sino la de declarar la presunción de abandono, presunción y procedimientos que han de decaer si se presentarse el propietario u otro interesado en cualquier momento.

IX. DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO

Siendo la propiedad un derecho humano consagrado en instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente en su artículo 21, en caso de no lograrse en el sistema de protección nacional una reparación, podrá el particular que haya sido víctima de violación de tal derecho, al igual que el acceso a la justicia que se identifica con el artículo 8 de la Convención, ocurrir ante el Sistema Interamericano a los fines de presentar una petición en contra del Estado que puede resultar en definitiva en la declaratoria de responsabilidad internacional y la correspondiente condena.

CONCLUSIONES

Habiendo sometido a examen los elementos del llamado procedimiento administrativo de declaratoria de abandono de aeronaves tales como: (i) la propiedad como derecho constitucional, incluso derecho humano y en virtud de ello toda interpretación de las normas que los desarrollen será progresiva y a favor en cuanto a su mantenimiento y protección; (ii) el abandono o derrelicto como medio de extinción de la propiedad por el cual el propietario tiene la facultad de unilateral y voluntariamente renunciar a su derecho real y excluir de su patrimonio los bienes, abandono que incluso es revocable; (iii) las potestades administrativas que son de interpretación restrictiva y su estricto apego al principio de legalidad, en especial de las facultades ablatorias, y de la cual carece en estos casos la autoridad aeronáutica para extinguir la propiedad de un particular; debe forzosamente concluirse que los actos que declaren tal abandono de aeronaves cuando en cualquier momento se haga presente algún interesado desvirtuando la presunción de abandono, además de estar viciados de nulidad, generan responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios que la decretasen, obligación de reparación que puede ser accionada directamente tanto contra el funcionario como contra la autoridad aeronáutica y el propio Estado, pudiendo incurrir éste en responsabilidad internacional por violación de derechos humanos de no lograrse su reparación en el orden interno, por lo que se recomienda a los particulares que se vean afectados por el funcionamiento irregular de la Administración aeronáutica y vulnerada su esfera patrimonial, que además de interponer las acciones de nulidad contra los actos gravemente viciados, interpongan de conformidad con los artículos 25 y 140 del texto constitucional, las demandas de contenido patrimonial contra la autoridad aeronáutica, el Estado y aún contra la persona de los funcionarios que ordenen o ejecuten esos mal llamados abandonos y que no son más que abiertos expolios.

ESTUDIO DEL DOC. 9587 OACI Y LA ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS SUSCRITOS POR LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Mariola Mola Ovalles
Abogada

Resumen: *El artículo tiene por objeto orientar al lector al momento de evaluar las propuestas de Acuerdos de Servicios Aéreos en los que la República sea parte, tomando en consideración el ordenamiento jurídico vigente, los tratados internacionales en la materia y casos anteriores.*

Palabras clave: *Acuerdos de servicios aéreos – Libertades del aire – Transporte aéreo*

INTRODUCCIÓN

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), es un organismo especializado de las Naciones Unidas creado con el propósito de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago en fecha 7 de diciembre de 1944. Este Convenio está compuesto de 96 artículos en los cuales se establecen los privilegios y restricciones que rigen a los 191 Estados signatarios que en la actualidad conforman la Organización. Siendo importante destacar que la República Bolivariana de Venezuela se adhirió en fecha 1 de abril del año 1947.

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional es el Tratado normativo más importante en relación al Derecho Público Internacional Aeronáutico, suscrito entre los Estados con el firme propósito de velar que la aviación civil internacional se desarrolle de manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo se establezcan sobre una base de igualdad de oportunidades y de modo sano y económico, basado en los principios de soberanía plena y exclusiva, de cooperación, de igualdad de oportunidad, de reciprocidad, entre otros.

La OACI ha elaborado Modelos para el diseño y negociación de Acuerdos de Servicios Aéreos (MASA) los cuales se mantienen en constante actualización debido al dinamismo de la actividad aeronáutica, con el propósito de orientar a los Estados signatarios del Convenio y apoyar mediante la unificación de criterios su aplicabilidad discrecional conforme al ordenamiento jurídico de cada Estado, propiciando de esta manera la

armonización de la reglamentación del transporte aéreo internacional, al tiempo de proveer orientación a los Estados para sus relaciones bilaterales.

El presente trabajo busca concretar un modelo base a través del estudio detallado del MASA bilateral recomendado por la OACI en el Doc. 9587, así como de diferentes Acuerdos de Servicios Aéreos (ASA) suscritos por el Estado venezolano en diferentes años, con el propósito de proveer orientación, facilitando la evaluación de las propuestas de los Acuerdos de Servicios Aéreos presentados a la República Bolivariana de Venezuela, teniendo como objetivo fundamental la unificación de los criterios según el ordenamiento jurídico vigente, en procura de una sólida política aerocomercial, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El análisis propuesto deviene del estudio de numerosas fuentes y se presenta con la intención de proporcionar una herramienta a ser utilizada de forma total o parcial, con un sentido de redacción coherente y sencilla en función de la complejidad que se encuentra inmersa en cada disposición que conforma el ASA y que representan los intereses de la Nación respecto a otros Estados.

I. LAS LIBERTADES DEL AIRE COMO PUNTO DE PARTIDA

Como es sabido, el Acuerdo de Servicios Aéreos (ASA) es la figura que surge de la necesidad de los Estados de regular el transporte aéreo internacional mediante el establecimiento de políticas aerocomerciales, fundadas en el Principio de Soberanía reconocido tanto en la legislación internacional como en la normativa interna de los Estados, con el objetivo de conceder derechos aerocomerciales sobre bases equitativas de igualdad de oportunidades y reciprocidad, contribuyendo de esta manera al desarrollo económico de las Naciones.

La concesión de los derechos aerocomerciales tiene sus bases en la soberanía plena y exclusiva ejercida por los Estados sobre el espacio aéreo que conforma sus territorios, siendo reconocido de esta manera por todos los Estados signatarios del Convenio de Chicago de 1944.

Fue la Conferencia de Chicago donde quedó establecida la aceptación del Acuerdo sobre el Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, vista la tendencia liberalizadora del tráfico aéreo internacional representada por los Estados Unidos de América contrapuesta a la tendencia proteccionista defendida por Gran Bretaña e Irlanda del Norte, resultando de eso las dos primeras libertades técnicas, denominadas:

- a. Derecho de sobrevuelo (Primera Libertad); y

b. Derecho de escala técnica (Segunda Libertad).

Las cuales por consenso entre los Estados Contratantes de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) fueron otorgadas entre éstos, siendo diferentes a las libertades comerciales o de transporte aéreo constituidas por la 3ra, 4ta y 5ta libertades, privilegios reservados a cada Estado signatario para su otorgamiento mediante los ASA, produciendo efectos operacionales, jurídicos y económicos sobre un flujo determinado de pasajeros y que en consecuencia requieren ser normados a través de políticas de distinto rango y nivel.

En función del dinamismo y los avances en cuanto a capacidad operacional, amplitud de los rangos de vuelo, unificación de los procedimientos de control y monitoreo de los fabricantes, autoridades y operadores aéreos, se estableció un marco referencial para la gestión aerocomercial de los espacios aéreos, a través de las denominadas Libertades del Aire.

Con la suscripción de los Acuerdos de Servicios Aéreos (ASA) se logra concretar el efectivo desarrollo del transporte aéreo entre los países, desde el punto de vista de explotación comercial; esto en continua observancia de los principios y las disposiciones generales establecidos a través del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944. En esta primera etapa los Estados fundamentaron esta visión aerocomercial sobre un conjunto de principios: bases equitativas, igualdad de oportunidades, reciprocidad real y efectiva de los servicios aéreos regulares garantizando de esta forma el más alto sentido de cooperación en el campo del transporte aéreo internacional, de modo que con la suscripción de los ASA se genera la concesión de las libertades comerciales previamente negociadas entre los Estados por tratarse de expectativas de derechos entre éstos y automáticamente son concedidas las dos libertades técnicas, que son atribuidas desde el momento en que los Estados son miembros del Convenio. A continuación se desarrollan las libertades del aire existentes, a saber:

Libertades técnicas:

- a. **Primera libertad:** derecho de sobrevolar el territorio de otro Estado Contratante sin aterrizar. Este privilegio es aplicable tanto a las aeronaves civiles que presten servicios aéreos internacionales regulares como no regulares. Esta libertad permite que el Estado sobrevolado se reserve el derecho de exigir aterrizaje o por razones de seguridad del vuelo, éste exija permiso especial para aquellas aeronaves que deseen volar sobre regiones inaccesibles o que no cuenten con instalaciones y servicios adecuados para la navegación aérea.

- b. **Segunda libertad:** derecho de aterrizar en el territorio de otro Estado Contratante sin fines comerciales, es decir, por razones técnicas. Las razones que pueden motivar este aterrizaje por ejemplo podría basarse en la necesidad de abastecimiento de combustible, falla mecánica o malestar de algún pasajero. De igual manera que la libertad precedente, este privilegio es aplicable tanto a las aeronaves civiles que presten servicios aéreos internacionales regulares como no regulares. Esta libertad permite que el Estado sobrevolado se reserve el derecho de exigir aterrizaje o por razones de seguridad del vuelo, éste exija permiso especial para aquellas aeronaves que deseen volar sobre regiones inaccesibles o que no cuenten con instalaciones y servicios adecuados para la navegación aérea.

Libertades comerciales:

- a. **Tercera libertad:** derecho de desembarcar en otro Estado (pasajeros, carga y correo) que fueron previamente embarcados en el Estado de nacionalidad de la aeronave. Esta libertad está relacionada con el derecho a la exportación que conservan todos los Estados y constituye el traslado del tráfico principal, lo que quiere decir que debe ser llevado por las líneas aéreas del Estado de origen de los tráficos.
- b. **Cuarta libertad:** derecho de embarcar (pasajeros, carga y correo) y transportarlos al territorio del Estado de nacionalidad de la aeronave. Ésta libertad simultáneamente con la que antecedente constituyen el tráfico principal entre países, lo que quiere decir, se toma en cuenta para la designación de una ruta aérea.
- c. **Quinta libertad:** derecho de embarcar y desembarcar (pasajeros, carga y correo) entre dos Estados, que no corresponden al de nacionalidad de la aeronave donde se origina el vuelo. La particularidad de este derecho es que las operaciones deben realizarse dentro de una ruta razonablemente directa entre los países contratantes, considerándose los volúmenes y flujos de pasajeros, carga y correo, la posición geográfica de ambos Estados, la reciprocidad o el acceso a mercados de interés, la conectividad, la capacidad aerocomercial, entre otros aspectos.

Este privilegio permite el traslado del tráfico complementario, es decir, el tráfico que puede ser llevado por líneas aéreas de terceros países, entre los puntos de la ruta que deba servir, respetando en todo momento el tráfico local y regional.

Libertades reconocidas por la doctrina:

- a. **Sexta libertad:** derecho de embarcar (pasajeros, carga y correo) en un Estado y desembarcarlos en otro, realizando una escala en el Estado al que pertenece la línea aérea. Se denomina de esta forma a la operación comercial que se realiza entre puntos que no se encuentran en una ruta razonablemente directa.
- b. **Séptima libertad:** derecho de transportar (pasajeros, carga y correo) entre Estados que no corresponden al Estado de nacionalidad de la aeronave, sin que la ruta incluya una escala en este último. Esta libertad permite el transporte del tráfico comercial enteramente fuera del territorio del Estado al que corresponde el operador aéreo.
- c. **Octava libertad:** derecho de transporte de (pasajeros, carga y correo) dentro de puntos del territorio de otro Estado, como continuación de un vuelo internacional. Conocido como Cabotaje, este derecho se acuerda con un Estado para que efectúe transporte interno en el territorio del otro Estado, partiendo o culminando el servicio en el Estado al cual pertenece la línea aérea.
- d. **Novena libertad:** derecho de transportar tráfico aéreo (de cabotaje) dentro de puntos del territorio de otro Estado, sin que sea continuación de un vuelo internacional. También llamado cabotaje autónomo, por cuanto el servicio de transporte aéreo es llevado a cabo íntegramente dentro del territorio del Estado otorgante. Con este derecho se busca mantener posiciones igualitarias entre los Estados, estimulando la apertura de grupos de países, logrando de este modo conformar grupos regionales, como es el caso de la Unión Europea donde es utilizada la figura de bloques funcionales de espacio aéreo, manteniendo siempre presente la seguridad de la actividad.

II. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES DEL ASA (CONSOLIDADO)

El contenido del modelo que se presenta a continuación, es identificado como “consolidado” en virtud de que representa la aplicación por parte del Estado venezolano de los artículos del MASA bilateral recomendado por la OACI, con respecto al ordenamiento jurídico nacional. Las cláusulas del ASA se presentan como notas explicativas dirigidas a orientar la debida redacción de forma detallada de los artículos que deben conformar los ASA, facilitando la evaluación de los mismos al momento de pretender su suscripción.

Su estructura es la siguiente: Artículo 1 Definiciones; Artículo 2 Aplicabilidad del Convenio de Chicago; Artículo 3 Otorgamiento de derechos

aerocomerciales; Artículo 4 Designación y autorización de líneas aéreas; Artículo 5 Renovación o suspensión de autorizaciones de explotación; Artículo 6 Aplicabilidad de la legislación nacional; Artículo 7 Reconocimiento de certificados y licencias; Artículo 8 Seguridad operacional; Artículo 9 Seguridad de la aviación; Artículo 10 Exención de gravámenes y otros cobros; Artículo 11 Competencia leal y oportunidades comerciales; Artículo 12 Frecuencias y capacidad; Artículo 13 Tarifas; Artículo 14 Conversión de divisas y transferencia de ganancias; Artículo 15 Actividades comerciales; Artículo 16 Provisión de estadísticas; Artículo 17 Aprobación de itinerarios; Artículo 18 Consultas; Artículo 19 Solución de controversias; Artículo 20 Enmiendas; Artículo 21 Acuerdos multilaterales; Artículo 22 Terminación; Artículo 23 Registro ante la Organización de Aviación Civil Internacional; Artículo 24 Entrada en vigor – Vigencia – Renovación; Anexos.

A continuación se muestran las notas explicativas de cada uno de los artículos a contemplarse en los ASA a ser suscritos, a saber:

Definiciones:

Los Acuerdos de Servicios Aéreos inician el articulado con el establecimiento de definiciones de una serie de términos que forman parte de la redacción del texto, esto con el propósito dar adecuado sentido al contexto y minimizar las posibles dudas que pueden llegar a conformar motivo de consultas, por la dificultad de interpretación en que los Estados Contratantes pudieran incurrir.

En este artículo se definen los siguientes términos, a saber:

- a. *Autoridad Aeronáutica*, refiere a la institución facultada para regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil en cada uno de los Estados Contratantes.
- b. *Servicios aéreos acordados*, hace referencia a los servicios aéreos regulares en las rutas especificadas fijadas en el Acuerdo para el transporte –simultáneo o combinado – de pasajeros, carga y correo.
- c. *Acuerdo*, se refiere al Acuerdo de Servicios Aéreos a ser suscrito entre los Estados intervinientes, así como también a sus anexos y toda enmienda sobre el mismo.
- d. *Servicios aéreos*, hace referencia a las definiciones de "Servicio aéreo internacional" y "Línea aérea" establecidas en el artículo 96 del Convenio.
- e. *Convenio*, se refiere al Convenio sobre Aviación Civil Internacional concluido en Chicago el 7 de diciembre de 1944 e incluye todo Anexo ratificado en virtud del artículo 90 de dicho Convenio, al

igual que toda enmienda del Convenio o de los Anexos realizada en virtud de los artículos 90 y 94 de este último que se haya ratificado por las partes contratantes.

- f. *Línea aérea designada*, se refiere a las líneas aéreas que son designadas y autorizadas por las partes contratantes del acuerdo.
- g. *Territorio*, hace referencia al área en la cual las partes contratantes ejercen su soberanía y jurisdicción de acuerdo con la legislación interna de cada una y la legislación internacional, incluyendo tierras, aguas y espacio aéreo.
- h. *Derechos aeronáuticos*, este término abarca los conceptos previamente determinados por la autoridad aeronáutica a ser cobrados a la línea aérea designada y autorizada por las partes contratantes, por uso de aeropuertos, instalaciones para la navegación aérea, servicios aeroportuarios o instalaciones de seguridad aérea, incluidos los servicios y las instalaciones relacionados, para las aeronaves, sus tripulaciones, pasajeros y carga.
- i. *Empresa nacional*, este término es de gran relevancia, por cuanto se refiere a la propiedad sustancial y control efectivo, lo que significa que la empresa (línea aérea) designada y autorizada para hacer uso de los derechos de tráfico acordados debe estar constituida en el país designante y su capital pertenecer y ser controlado en mayor proporción a inversionistas nacionales, manteniendo estos la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa.
- j. *Tarifa*, comprende el precio a ser pagado por el transporte de pasajero, equipaje y carga, y las condiciones bajo las cuales estos precios se aplican, incluyendo los pagos y condiciones correspondientes a las agencias y otros servicios complementarios, pero excluyendo la remuneración y condiciones para el transporte de correos.
- k. *Capacidad*, este término con respecto a la aeronave se refiere a la carga útil de la aeronave, disponible en una ruta o sección de la ruta que una línea aérea efectúa en un periodo; y en respecto a un servicio aéreo especificado, comprende la capacidad de la aeronave usada en dicho servicio, multiplicada por la frecuencia de los vuelos operados por tal aeronave en un periodo dado en una ruta o sección de la ruta.
- l. *Código compartido*, refiere al acuerdo comercial suscrito entre las líneas aéreas designadas por ambas Partes, donde una de ellas

utiliza el designador de línea de la otra, o en la que ambas líneas aéreas comparten el mismo código para transportar pasajeros, carga y correo.

- m. *Transporte aéreo*, significa el transporte público de pasajeros, equipaje, carga y correo en aeronaves, por separado o combinado, a cambio de una remuneración o en alquiler.
- n. *Rutas especificadas*, significa las rutas establecidas en el Anexo del Acuerdo de Servicios Aéreos (ASA).

Aplicabilidad del Convenio de Chicago:

Luego de establecerse la definición del término “Convenio”, es desarrollado un artículo en el cual se deja asentado que todas las disposiciones del Acuerdo de Servicios Aéreos (ASA), serán establecidas en estricta observancia del Convenio de Chicago de 1944, en la medida en que las mismas sean aplicables a los servicios aéreos internacionales.

Otorgamiento de derechos aerocomerciales:

Esta sección es de gran importancia por cuanto se trata del otorgamiento recíproco entre los Estados Contratantes de los diferentes derechos aerocomerciales, también conocidos como: libertades del aire. La concesión de los privilegios implica la apertura a nuevos mercados mediante las líneas aéreas designadas por cada uno de los Estado, procurándose así un equitativo intercambio de beneficios económicos como consecuencia de la realización de servicios aéreos entre éstos, garantizándose igualdad de oportunidades para las empresas de ambos Estados, cubriéndose las necesidades del público usuario del servicio de transporte aéreo internacional.

El Estado venezolano de conformidad con la política aerocomercial, acuerda mediante los diferentes ASA suscritos con otros Estados signatarios del Convenio de Chicago de 1944, la concesión recíproca de los siguientes derechos, a saber:

- a. El derecho de sobrevolar el territorio de la otra Parte contratante sin aterrizar en el mismo;
- b. El derecho de aterrizar en el territorio de la otra Parte contratante para fines no comerciales;
- c. El derecho de hacer escalas en los territorios de los Estados Contratantes, con el fin de embarcar y desembarcar pasajeros y carga, incluyendo correo, de manera separada o combinada, en la medida en que los ASA los autoricen en las rutas especificadas.

De igual manera los Estados Contratantes acuerdan la concesión recíproca de los derechos de tráfico especificados en los incisos “1” y “2” a las empresas que no se encuentran designadas y autorizadas por éstos, para cubrir las rutas convenidas.

En este punto es relevante resaltar que el Estado venezolano mediante los ASA acoge la disposición establecida en el artículo 7 del Convenio de Chicago, reservándose como Estado signatario el otorgamiento del derecho de cabotaje, lo que quiere decir, que acoge esta reserva, beneficiando de esta manera a los explotadores aéreos nacionales al otorgarle mediante certificaciones la explotación del servicio interno, en base al principio de soberanía y ejerciendo la facultad de regular la navegación aérea en el Territorio Nacional.

Designación y autorización de líneas aéreas:

Este artículo hace referencia a la designación y autorización de las líneas aéreas para la explotación de los servicios convenidos en las rutas especificadas, abriéndose la posibilidad de la designación única o múltiple según lo acordado entre los Estados Contratantes del ASA.

Ahora bien, el Estado receptor tendrá el derecho de rehusarse “en los casos en que dicha Parte Contratante no esté convencida de que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo de dicha línea aérea corresponda a la Parte Contratante designante o a sus nacionales”¹. Lo que quiere decir, que la línea aérea debe demostrar que la mayoría del capital accionario de la empresa designada, pertenezca y sea efectivamente controlado por sus nacionales, en aras de resguardar los intereses comerciales y la seguridad nacional, evitándose la intervención en la relación bilateral, de terceros Estados con los que no se tenga interés de acercamiento comercial o político, impidiendo que utilicen la figura del ASA como un medio para lograr beneficios que no tendrían con el Estado venezolano.

Así mismo, a la línea aérea designada se le requiere que demuestre la capacidad para cumplir las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico aplicable a las actividades del sector aeronáutico atinentes al Estado receptor.

Renovación o suspensión de autorizaciones de explotación:

En el ASA se debe contemplar la posibilidad de revocar o suspender las autorizaciones, previamente otorgadas a las líneas aéreas designadas para la

¹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.732 de fecha 25/07/2007, Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno del Estado de Qatar sobre Servicios Aéreos.

explotación del servicio público de transporte aéreo internacional e imponer condiciones, en los siguientes casos:

- a. “Cuando aquella empresa no compruebe satisfactoriamente que la parte preponderante de la propiedad y el control efectivo de la empresa pertenecen a los respectivos nacionales”².
- b. Cuando exista falta de cumplimiento del ordenamiento jurídico o de alguna de las condiciones acordadas que dieron origen al otorgamiento de la respectiva designación, haciendo especial mención a las disposiciones atinentes a la Seguridad de la Aviación y a la Seguridad Operacional.

A la Parte Contratante designante se le otorga el derecho de expresar a través de Consulta los motivos que dieron lugar a su actuación para impedir una infracción o incumplimiento establecidos en los literales antes expuestos.

Las autoridades aeronáuticas de cada Parte Contratante son las únicas que poseen la facultad para ejercer el derecho de revocación o suspensión temporal o permanente de dichas autorizaciones.

Aplicabilidad de la legislación nacional:

Este artículo atiende al ordenamiento jurídico a ser aplicado a las aeronaves, pasajeros, tripulación, carga y correo transportados por la línea aérea designada de cada Estado Contratante, al momento de producirse su entrada, permanencia y salida del territorio donde se hallen, toda vez que deben cumplir con los procedimientos establecidos, tales como: inmigración, emigración, aduana, control sanitario, policía, moneda.

Por este motivo, “las correspondientes Autoridades de una Parte Contratante tendrán el derecho de inspeccionar, sin ocasionar demoras no razonables las aeronaves de la otra Parte Contratante en la llegada y salida y verificar los certificados y demás documentos exigidos por el Convenio”³.

El contenido de este artículo es aplicado sin distinción a todas las líneas aéreas de transporte aéreo internacional designadas por ambos Estados Contratantes.

² Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 25.069 de fecha 5/06/1956, Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre los Gobiernos de Venezuela y de Portugal.

³ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.732 de fecha 25/07/2007, Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno del Estado de Qatar sobre Servicios Aéreos.

Reconocimiento de certificados y licencias:

Cada uno de los Estados Contratantes se compromete a reconocer la validez de los certificados de aeronavegabilidad, los certificados de habilitación, certificados de aptitud y las licencias expedidas o revalidadas por el otro Estado Contratante y aún vigentes, a efecto de explotar el servicio convenido en las rutas especificadas en el ASA, siempre y cuando las condiciones de tales certificados y licencias, sean iguales o superiores a las normas mínimas que se establecen en cumplimiento del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, reservándose el derecho de negarse a aceptar para fines de sobrevuelo o aterrizaje en su propio territorio, los certificados y licencias otorgados a sus propios ciudadanos por el otro Estado o por un tercer Estado signatario del Convenio, en base a lo dispuesto en el artículo 32 *ejusdem* el cual exige que los pilotos y demás miembros de la tripulación operativa ostenten licencias y certificados expedidos por el Estado de matrícula de la aeronave.

En caso de que los privilegios o las condiciones de las licencias y los certificados arriba mencionados expedidos por la Autoridad Aeronáutica, permitan una diferencia de las normas mínimas establecidas en virtud del Convenio y que haya sido notificada a la Organización de Aviación Civil Internacional, el otro Estado puede pedir que se celebren consultas entre las Autoridades Aeronáuticas con miras a aclarar la práctica de que se trata, en caso de no lograrse un arreglo, se puede negar, revocar, suspender o limitar la autorización.

Seguridad operacional:

Cada Estado Contratante tiene el derecho a solicitar la realización de consultas sobre las normas de seguridad operacional aplicadas por el otro Estado respecto a los servicios aeronáuticos y las instalaciones, la tripulación de vuelo, las aeronaves y la explotación de las mismas. Dichas consultas se pueden realizar dentro de un plazo fijado y contado a partir de la fecha de la solicitud.

En caso de verificarse que el otro Estado no mantiene, ni administra de manera efectiva los aspectos mencionados en el párrafo anterior relativos a las normas de seguridad operacional que satisfagan las disposiciones en vigor de conformidad con el Convenio sobre Aviación Civil Internacional Doc. 7300, éste debe notificar al otro Estado sus conclusiones y las medidas que considere necesarias para alcanzar los mencionados estándares mínimos de seguridad de la OACI, debiendo el otro Estado tomar las acciones correctivas correspondientes dentro del plazo convenido.

El Estado contratante a través de la Autoridad Aeronáutica, está en el deber de notificar al Secretario General la OACI, tanto la falta de acatamiento de las medidas mencionadas en el párrafo anterior, como el cumplimiento satisfactorio de dicha situación.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, se acuerda que las Autoridades Aeronáuticas de cada Estado tienen el derecho a inspeccionar las aeronaves operadas por las líneas aéreas designadas por el otro Estado a la llegada o salida de su territorio, tanto la parte exterior de la aeronave como a bordo con el propósito de verificar que el equipo de la misma y la condición de ésta, estén conforme a las normas de seguridad operacional en vigor e igualmente, tienen el derecho a revisar los certificados, licencias y otros documentos a fin de verificar la validez de éstos según el artículo 33 *ejusdem*, siempre y cuando esta inspección no ocasione una demora no razonable.

La Autoridad Aeronáutica de cada Estado Contratante tiene el derecho a revocar, suspender o imponer condiciones a las autorizaciones concedidas a una línea aérea designada por el otro Estado, sin necesidad de consulta previa, si determina que es indispensable tomar medidas inmediatas para salvaguardar la seguridad del transporte aéreo.

Una vez que se determine el cese del motivo que haya generado la adopción de la medida mencionada en el párrafo anterior, el Estado Contratante tiene la facultad de levantarla.

Seguridad de la aviación:

Al respecto, la OACI ha indicado que:

1. De conformidad con los derechos y obligaciones que les impone el derecho internacional, las Partes ratifican que su obligación mutua de proteger la seguridad de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita constituye parte integrante del presente Acuerdo. Sin limitar la generalidad de sus derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional, las Partes actuarán, en particular, de conformidad con las disposiciones del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokyo el 14 de septiembre de 1963, el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970 y el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971, el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988, así como

con todo otro convenio o protocolo relativo a la seguridad de la aviación civil al que ambas Partes estén adheridas⁴.

En cumplimiento del principio de cooperación, los Estados Contratantes se comprometen a prestarse la ayuda requerida en aras de garantizar la seguridad de la aviación civil contra actos de apoderamiento ilícito de aeronaves civiles y otros actos de interferencia ilícita contra la seguridad de dichas aeronaves, sus pasajeros y tripulación, aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea y cualquier otra amenaza contra la seguridad de la aviación civil.

Los Estados Contratantes en sus relaciones mutuas, de conformidad con las disposiciones sobre seguridad de la aviación establecidas por la OACI y que se denominan Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, en la medida en que esas disposiciones sobre seguridad sean aplicables a los Estados, quienes a su vez deben exigir: 1) a los explotadores de aeronaves de su matrícula, 2) a los explotadores que tengan la oficina principal o residencia permanente en su territorio y 3) a los explotadores de aeropuertos situados en su territorio, que actúen de conformidad con dichas disposiciones sobre seguridad de la aviación. Cada Estado debe notificar al otro Estado toda diferencia entre sus reglamentos y métodos nacionales y las normas de seguridad de la aviación de los Anexos. Los Estados están facultados para solicitar en cualquier momento la realización inmediata de consultas sobre dichas diferencias.

Los Estados Contratantes convienen exigirle a los explotadores de aeronaves que observen las disposiciones de seguridad de la aviación que se mencionan en el párrafo anterior, tomando en cuenta las posibles notificaciones de diferencias que den lugar a las exigencias del otro Estado para la entrada, salida o permanencia en el territorio de ese Estado garantizando que en su territorio se aplican efectivamente medidas adecuadas para proteger las aeronaves e inspeccionar a los pasajeros, la tripulación, equipaje, los efectos personales, carga y provisiones de a bordo antes y durante el embarque o la estiba. Cada Estado Contratante debe considerar cualquier solicitud del otro Estado, a fin de adoptar medidas especiales y razonables de seguridad, a modo de afrontar una amenaza determinada, en este caso las medidas deben ser discutidas en detalle para fijar las repercusiones financieras en su implementación y ser compartidas entre ambos Estados.

En caso que se produzca un incidente o amenaza de incidente de apoderamiento ilícito de aeronaves civiles u otros actos ilícitos contra la

⁴ Criterios y Texto de Orientación sobre la Reglamentación Económica del Transporte Aéreo Internacional, Documento N° 9587.

seguridad de tales aeronaves, sus pasajeros, tripulación, aeropuertos o instalaciones de navegación aérea, los Estados Contratantes se pueden asistir mutuamente facilitando las comunicaciones y otras medidas apropiadas, dirigidas a poner término en forma rápida y segura, a dicho incidente o amenaza de incidente.

Cada Estado Contratante tiene la facultad de efectuar una evaluación de las medidas de seguridad aplicadas o que se prevean aplicar en el territorio del otro Estado, a los operadores de aeronaves, respecto a los vuelos que llegan procedentes del territorio del primer Estado o que salen para el mismo, esto lo puede hacer dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación que se realiza o a un período más corto según lo convenido. Los acuerdos administrativos para la realización de tales evaluaciones deben efectuarse entre las Autoridades Aeronáuticas e implementados sin demora, a fin de asegurar que las evaluaciones se realicen de manera expedita. Todas las evaluaciones deben estar cubiertas por un acuerdo confidencial específico.

Cuando un Estado Contratante tenga motivos razonables para dudar que el otro Estado se ha apartado de las disposiciones sobre seguridad de la aviación, tiene la facultad de solicitar la celebración de consultas, las cuales comienzan dentro de los quince (15) días de recibida dicha solicitud de los Estados. En caso de que no se llegue a un acuerdo satisfactorio dentro de los quince (15) días a partir del comienzo de las consultas esto da motivo para negar, revocar o suspender las autorizaciones de la o las líneas aéreas designadas por el otro Estado, o imponer condiciones a la misma. Cuando una emergencia lo justifique, o para impedir que continúe el incumplimiento de esta disposición, el primer Estado puede adoptar medidas provisionales en todo momento.

A modo informativo, es conveniente traer a colación el Convenio de Tokio de 1963, donde se establecen las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, pero dadas las solicitudes emitidas por el sector aeronáutico en atención al “aumento del número y de la gravedad de los incidentes de pasajeros insubordinados y perturbadores a bordo de aeronaves, que tienen repercusiones negativas para la seguridad operacional de las aeronaves así como para la tripulación y los pasajeros a bordo”⁵, la OACI publicó en el año 2002 la Circular 288 “Texto de Orientación sobre los Aspectos Jurídicos de los Pasajeros Insubordinados o Perturbadores” “En dicha Circular, se define 1- al pasajero insubordinado o perturbador; 2- se incluye una lista de infracciones cometidas a bordo de una aeronave; 3- se

⁵ Informe del Subcomité Especial del Comité Jurídico para la Modernización del Convenio de Tokio Incluyendo el Problema de los Pasajeros Insubordinados Montreal, 22 – 25 de mayo de 2012.

establece la jurisdicción donde se ventilará la infracción de los pasajeros insubordinados; y 4- se establecen los mecanismos jurídicos para combatir el problema de los pasajeros insubordinados”⁶. En la Conferencia Internacional de Derecho Aeronáutico celebrada en Montreal en el año 2014 se adoptó la Resolución relativa a la Actualización de la Circular 288 de la OACI, donde se incluye una lista más detallada de las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC) mediante Circular de Asesoramiento sobre la Seguridad de la Aviación desarrolla las disposiciones referentes al tema.

Derechos aeronáuticos (a los usuarios):

Los organismos competentes fijan los cargos a ser impuestos a los usuarios por medio de las líneas aéreas designadas por el otro Estado Contratante, por la utilización de los aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea, éstos deben ser razonables, no discriminatorios y equitativos, es decir, que no sean superiores aquellos que deben ser cobrados a las aeronaves nacionales dedicadas a servicios aéreos internacionales similares.

Los Estados Contratantes deben propiciar la celebración de consultas entre los organismos competentes de su territorio y las líneas aéreas que utilicen los servicios y las instalaciones, para que intercambien la información necesaria que permita un análisis para determinar cuan razonables son los cargos. En caso de propuesta de modificación de los cargos aplicables a los usuarios, deben ser comunicadas a éstos con antelación en un tiempo razonable, a fin de garantizarles el derecho de participación, expresando sus puntos de vista antes de efectuarse las modificaciones.

Exención de gravámenes y otros cobros:

El transporte aéreo internacional en su función comercial está exento del pago de gravámenes y otros cobros según el Documento N° 8632 “Criterios de la OACI sobre Impuestos en la Esfera del Transporte Aéreo” y por disposición expresa del artículo 24 del Convenido de Aviación Civil Internacional, por lo que las líneas aéreas designadas de cada Estados Contratantes en la prestación del servicio de transporte aéreo con base al principio de reciprocidad, están exentas de derechos de aduana, derechos de inspección u otros derechos o impuestos similares nacionales o locales, sobre el “Combustible, aceites lubricantes, piezas de repuesto, equipo corriente y provisiones de a bordo que se lleven en una aeronave de un Estado

⁶ Derecho de la Navegación: Aérea/Marítima. VII Jornadas Aníbal Dominici, Caracas, 2016.

Contratante cuando llegue al territorio de otro Estado Contratante y que se encuentren aún a bordo cuando esta salga de dicho Estado”⁷.

En el entendido de los términos “derechos” e “impuestos”, se aclara que los derechos son aquellos gravámenes que se cobran para cubrir los costos de las instalaciones y servicios proporcionados a la aviación civil mientras que los impuestos son los gravámenes que se cobran con miras a recaudar ingresos a nivel nacional o regional dispuestos para fines no aeronáuticos.

En razón de lo anterior, todas las exenciones a los combustibles y lubricantes se *aplicarán* también a los suministros técnicos no durables, tales como: fluidos descongelantes, fluidos hidráulicos, fluidos refrigerantes, entre otros, siempre que:

- a. Sean requeridos para el funcionamiento de la aeronave durante el vuelo;
- b. Se mantengan a bordo de la aeronave cuando ésta salga del territorio del otro Estado Contratante o sean llevados a bordo de la aeronave cuando haga escala sucesivamente en dos o más aeropuertos internacionales en dirección hacia otro territorio aduanero;
- c. No se descargue ninguna cantidad, excepto temporalmente y bajo control aduanero.

Las disposiciones contenidas en los numerales 1, 2 y 3 se aplican por igual a las aeronaves dedicadas a un vuelo individual o a la explotación de un servicio aéreo, tenga o no fines de lucro.

Están igualmente exentos de gravámenes, los siguientes:

- a. Las provisiones de a bordo destinadas al consumo dentro de la aeronave.
- b. Las piezas de repuestos y el equipo habitual para el mantenimiento o reparación de las aeronaves.
- c. Los materiales de publicidad y la documentación sin valor comercial utilizados por las líneas aéreas designadas.
- d. Los equipos de oficina introducidos en el territorio del otro Estado Contratante, destinados para el uso administrativo en las sedes de la línea aérea designada.

⁷ Convenio sobre Aviación Civil Internacional Documento N° 7300, Capítulo IV, artículo 24.

- e. El equipaje y la carga en tránsito directo, sin embargo están sujetos, inclusive el pasajero, a un control simplificado siempre y cuando no abandonen el área del aeropuerto.

Ahora bien, tanto los combustibles y lubricantes, como las provisiones, piezas de repuestos y equipo de mantenimiento, están sometidos a la vigilancia y control aduanero del territorio del Estado donde sean desembarcados. Así mismo, todo equipo de vuelo puede ser descargado en el territorio del otro Estado Contratante, previa aprobación de la Autoridad Aduanal de dicho territorio, entregándosele para su custodia hasta el momento en el cual éstos sean reexportados o agotados según las regulaciones aduaneras.

Competencia leal y oportunidades comerciales:

Cada línea aérea designada debe gozar de oportunidades equitativas, como lo establece el artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, para competir en la explotación del servicio de transporte aéreo en las rutas convenidas en el ASA y sus anexos. Cada Estado Contratante se compromete a adoptarlas medidas pertinentes para evitar cualquier trato discriminatorio o prácticas desleales que afecte la sana competencia entre éstas.

Frecuencias y capacidad:

Las líneas aéreas designadas por los Estados Contratantes en los servicios convenidos pueden ofrecer la capacidad establecida y aprobada por las Autoridades Aeronáuticas de cada Estado Contratante o las fijadas entre éstas y todas las líneas aéreas designadas, antes del inicio del servicio y posteriormente, en función de las exigencias de tráfico previsto.

En caso de que los Estados Contratantes no lleguen a un acuerdo respecto a la capacidad que debe ser ofrecida en los servicios convenidos, ésta no puede ser superior a la previamente acordada.

Los servicios convenidos a ser operados por las líneas aéreas designadas por los Estados Contratantes deben prever la provisión de la capacidad adecuada para atender las necesidades actuales y razonablemente previsibles de tráfico entre los territorios de los Estados, y a su vez una provisión razonable de capacidad para el transporte de pasajeros, equipaje, carga y correo embarcados y desembarcados en puntos constantes de las rutas especificadas, que no estén localizados en el territorio del Estado que designó la línea aérea.

Deben prevalecer las oportunidades equitativas entre las líneas aéreas designadas a competir en la oferta de transporte aéreo internacional regido en

el ASA, de manera de que cada Estado Contratante elimine cualquier forma de discriminación o de práctica desleal en cuanto a la competencia, que puedan afectar la competitividad entre éstas.

Las líneas aéreas designadas de cada Estado Contratante deben presentar sus datos estadísticos ante la Autoridad Aeronáutica a modo de evaluar conjuntamente el mantenimiento de las frecuencias establecidas, ahora bien las Autoridades Aeronáuticas de cada Estado de común acuerdo y en base al análisis de los datos estadísticos están facultadas a revisar el número de frecuencias, si consideran que su establecimiento o mantenimiento atenta contra el principio de reciprocidad que rige el ASA.

Tarifas:

La fijación de precios o tarifas, son propuestas por las empresas y aprobadas por las Autoridades Aeronáuticas considerando para esta determinación, elementos tales como: estructura de costos, características del servicio a prestar, estudios de mercado, así como las tarifas fijadas por otras líneas aéreas, tomando en cuenta el mecanismo internacional establecido por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) para la coordinación de tarifas y considerando los intereses de los usuarios.

Estas tarifas son sometidas a la aprobación de la Autoridad Aeronáutica de cada Estado Contratante en función del servicio aerocomercial acordado en Tercera y Cuarta libertades. Ahora bien, en caso de que se involucre un tercer Estado, la tarifa es convenida entre el otro Estado Contratante y el tercer Estado.

Una vez acordadas las tarifas por cada una de las Autoridades Aeronáuticas debe existir un intercambio de notificación debiéndose producir en un tiempo estimado con anterioridad a la entrada en vigor de éstas, es importante destacar que el lapso establecido puede ser reducido en casos especiales previa aprobación de las Autoridades. En caso de que un Estado no notifique al otro Estado su desaprobación dentro del plazo fijado, estas tarifas pueden considerarse aprobadas. Si alguno de los Estados ha notificado su desaprobación, inician el proceso de consulta a fin de llegar a un acuerdo para su aprobación y posterior entrada en vigor. De no llegarse a un acuerdo la diferencia se dirime conforme al proceso de solución de controversias.

La tarifa fijada permanece en vigor, hasta que las líneas aéreas designadas la retiren o aprueben una nueva tarifa.

Las líneas aéreas designadas no pueden fijar tarifas por debajo de los mínimos establecidos como punto de equilibrio, en aras de garantizar los estándares de seguridad operacional establecidos por la OACI, por lo cual los Estados Contratantes se comprometen en revisar dichas tarifas, en los casos

de que consideren “irrazonablemente discriminatorias, excesivamente elevadas o restrictivas por abusar de una posición dominante, artificialmente bajas debido a subvenciones o a un apoyo directo o indirecto, o ‘predatorias’”⁸.

Conversión de divisas y transferencia de ganancias:

La conversión de divisas y transferencia de ganancias, producto de todos los ingresos locales de la venta de servicios de transporte aéreo y de actividades conexas, pueden ser transferidas al cambio de la moneda que el transportista aéreo escoja. La República Bolivariana de Venezuela mediante normativa especial mantiene un control de cambio de las divisas, siendo Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX) el ente encargado de desarrollar e instrumentar la política nacional de administración de éstas.

Para tal fin las líneas aéreas designadas deben cumplir con los requisitos y el trámite para la autorización de adquisición de divisas, las cuales se otorgan según la disponibilidad establecida por el Banco Central de Venezuela, el ajuste de lo solicitado a los lineamientos aprobados por Ejecutivo Nacional y a la tasa de cambio aplicable para la fecha de la transferencia de tales ingresos, los cuales no están sujetos a ningún cobro de impuesto administrativo, excepto los normalmente cobrados por los bancos para su ejecución.

Actividades comerciales:

Las líneas aéreas, para la correcta prestación del servicio de transporte aéreo internacional, requieren de una infraestructura, un recurso humano calificado y de los equipos correspondientes. El presente artículo otorga el derecho recíproco a las líneas aéreas designadas por cada Estado Contratante para que establezcan sus oficinas y representación con el personal administrativo, técnico y comercial necesario, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente del territorio donde ejecuten sus operaciones, a modo de vender y comercializar el servicio de transporte aéreo internacional, directamente o por medio de agentes autorizados que tengan las licencias apropiadas para prestar tales servicios u otros intermediarios según sea determinado por éstas.

En cuanto a la comercialización del servicio de transporte aéreo se permite el uso de la moneda de curso legal de cada territorio libremente convertible, de acuerdo con la legislación de cada Estado.

⁸ Criterios y Textos de Orientación sobre la Reglamentación Económica del Transporte Aéreo Internacional Documento N° 9587.

Cónsono con lo anterior y con base al principio de reciprocidad, las líneas aéreas designadas tienen la facultad de tener y mantener en el territorio del otro Estado Contratante sus representantes y funcionarios comerciales, operacionales y técnicos necesarios en la operación de los servicios convenidos, con personal propio o utilizando los servicios de cualquier otra organización, compañía o línea aérea que opere en el territorio del otro Estado Contratante, debidamente autorizada para prestar los servicios.

Todo personal y representante está sujeto al ordenamiento jurídico del Estado donde opere la línea aérea designada y se le debe otorgar las autorizaciones de empleo necesarias, las visas de visitante y otros documentos similares con celeridad que amerita el servicio.

Provisión de estadísticas:

La Autoridad Aeronáutica de una Parte Contratante proporcionará, a solicitud de la Autoridad Aeronáutica de la otra Parte, datos estadísticos periódicos, como por ejemplo: origen y destino, número de pasajeros transportados, tipo de aeronave, frecuencia, tarifa, así como cualquier otra información adicional relacionada con las líneas aéreas designadas, con el propósito de realizar los análisis pertinentes de los servicios acordados sobre las rutas especificadas, para considerar las previsiones del tráfico futuro, y así estimular la evolución y el desarrollo del transporte aéreo en base al principio de igualdad de oportunidades.

Aprobación de itinerarios:

La línea aérea designada de cada Estado Contratante debe presentar ante la Autoridad Aeronáutica del otro Estado, los itinerarios de vuelo para explotar los servicios convenidos para su aprobación, detallando los horarios, la frecuencia del servicio, el modelo de la aeronave a ser utilizada y su capacidad. El Estado venezolano establece para esta remisión un lapso no menor de treinta (30) días antes del inicio de la operación. El mismo procedimiento se aplica para cualquier modificación.

Ahora bien, cuando la línea aérea designada requiera efectuar vuelos suplementarios para explotar los servicios convenidos, atendiendo incrementos ocasionales de la demanda, excediendo el número de frecuencias del itinerario aprobado, ésta debe igualmente presentar los itinerarios detallados en el párrafo anterior, para solicitar la autorización a la Autoridad Aeronáutica del otro Estado Contratante con por lo menos quince (15) días hábiles antes de la fecha de operación de los vuelos.

Consultas:

Las Partes Contratantes, cuando lo requieran, tienen la facultad de formular consultas de manera escrita entre sus Autoridades Aeronáuticas, a fin de asegurar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del ASA y sus Anexos.

Tales consultas se llevan a cabo mediante reuniones o por escrito y cuentan para su discusión con un plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha en que la otra Parte reciba la solicitud por escrito, salvo acuerdo en contrario entre éstas de extender dicho período.

Solución de controversias:

En caso de producirse cualquier controversia respecto del ASA suscrito, referente a la interpretación, aplicación del mismo o de sus anexos, las Partes Contratantes procuran su resolución mediante negociaciones directas entre las Autoridades Aeronáuticas de las Partes de conformidad con el procedimiento de Consulta. En caso de no llegarse a un acuerdo, la controversia es dirimida a través de negociaciones directas entre ellas por vía diplomática.

Hay que hacer notar que según las disposiciones internacionales, ante cualquier controversia, existen tres opciones para llegar a la solución de la misma, a saber: la vía diplomática, el arbitraje y la mediación. El Estado venezolano acoge la vía diplomática, por cuanto considera el procedimiento del arbitraje como un mecanismo que implica alta inversión en costo y tiempo.

Enmienda:

Una vez procesada la consulta y acordada entre las Autoridades Aeronáuticas la modificación de alguna de las disposiciones del ASA, ésta se gestiona por escrito a través de los canales diplomáticos de cada Estado Contratante para entrar en vigor una vez efectuado el intercambio de notas diplomáticas.

Las enmiendas relacionadas al ASA son aprobadas por los Estados Contratantes, de conformidad con los preceptos constitucionales. Ahora bien, en el caso de las enmiendas derivadas de los anexos o del cuadro de ruta, la aprobación recae sobre las Autoridades Aeronáuticas de cada Estado Contratante. En ambos casos, la enmienda entran en vigor una vez canjeadas las Notas Diplomáticas entre los Estados Contratante.

Convenios multilaterales:

En caso de la entrada en vigor de un Convenio o Acuerdo Multilateral relativo a transporte aéreo y siendo reconocido por ambos Estados

Contratantes, éstos proceden a la consulta para determinar la revisión de las disposiciones del ASA y sus Anexos para efectuar las respectivas enmiendas, a fin de adecuarlos con respecto al Convenio o Acuerdo Multilateral.

Terminación:

El presente artículo otorga la facultad a los Estados Contratantes de poner fin en cualquier momento el ASA, lo que quiere decir denunciar o darlo por terminado. Siendo requisito sine qua non notificar de forma simultánea al otro Estado Contratante y a la OACI por los canales diplomáticos, caso en el cual el ASA queda sin efectos doce (12) meses después de la fecha de recibo del aviso de terminación por parte del otro Estado Contratante, a menos que la notificación de poner fin al Acuerdo sea retirada por mutuo consentimiento antes de que concluya dicho período.

Ahora bien, en el supuesto de que el otro Estado Contratante no acuse recibo, se considera que el aviso fue recibido por el catorce (14) días después de la fecha de recepción del mencionado aviso por la OACI.

Registro ante la organización de aviación civil internacional:

En cumplimiento del artículo 81 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, todo Acuerdo de Servicios Aéreos que sea suscrito entre los Estados signatarios y sus enmiendas, deben registrarse ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Entrada en vigor – vigencia – renovación:

Este artículo determina la forma y el momento en que el ASA entra en vigor, entendiéndose que es a partir de la fecha de recepción de la última de la notificación mediante la cual los Estados Contratantes se comunican mutuamente por escrito el cumplimiento de las formalidades constitucionales de cada uno de éstos, a través del intercambio de notas diplomáticas.

Igualmente, se fija la vigencia del ASA la cual puede llegar a ser prorrogable, inclusive de forma automática por períodos iguales, salvo que uno de los Estados Contratantes comunique al otro, por escrito y por la vía diplomática su intención de no prorrogarlo fijándose para esto un plazo de antelación a la fecha de su expiración, como quedó establecido en el Acta Bilateral sobre Transporte Aerocomercial entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.394 del 25 de marzo de 2010.

Anexos:

El ASA puede tener uno o varios anexos que se consideran parte integrante del mismo, donde se definen los derechos de rutas, tráfico y

explotación del servicio, así como también: capacidad, vuelos de fletamento, entre otros asuntos.

Los anexos, vista la dinámica de la actividad aeronáutica, son modificados de forma expedita a través de enmiendas a éstos, procediendo de manera escrita, siguiendo el proceso de Consulta entre las Autoridades Aeronáuticas de cada Estado Contratante, las cuales otorgan su aprobación con la firma de un acta final o memorando de entendimiento, entrando en vigor con el intercambio de notas diplomáticas.

CONCLUSIÓN

Los Acuerdos de Servicios Aéreos son instrumentos que representan gran importancia por cuanto regulan las relaciones internacionales que vinculan a los Estados, favoreciendo el intercambio cultural, logrando la conectividad entre éstos, el acceso a los mercados y favoreciendo las actividades económicas, bajo principios de igualdad de oportunidades y reciprocidad. El Estado venezolano mantiene un enfoque proteccionista, a través de la suscripción de los diferentes ASA de tipo bilateral, garantizando con esto la explotación del servicio de transporte aéreo internacional, desarrollado por las líneas aéreas designadas.

Cónsono con lo anterior, se vislumbra la importante función del sistema de negociación bilateral, mediante el cual los Estados fijan sus posiciones en base a la normativa y políticas internas, en pro del desarrollo seguro y económico del sector aeronáutico.

El enfoque proteccionista busca resguardar a las líneas aéreas nacionales, controlando la competencia internacional, permitiendo la explotación de las rutas acordadas de forma equitativa, eliminando toda forma de discriminación o prácticas de competencia desleal que perjudiquen la posibilidad de competir dentro de la actividad.

A nivel mundial existe la tendencia hacia la implementación del modelo de cielos abiertos, donde la intervención de los Estados Contratantes es mínima, teniendo en cuenta la soberanía del espacio aéreo. La política que se deriva deja en manos de las líneas aéreas designadas, decisiones tales como: capacidad, frecuencia, fijación de tarifas que se encuentran contemplados en las disposiciones de los ASA. Es importante destacar que la República Bolivariana de Venezuela mantiene un Acuerdo de Servicios Aéreos con la República de Colombia bajo esta modalidad de Cielos Abiertos sin interés por los momentos, de hacer extensiva esta modalidad hacia otros Estados.

BIBLIOGRAFÍA

BINDER ROSAS, JAIME, “Política Aerocomercial”
<http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2015/06/Politica-aerocomercial.-Jaime-Binder.pdf>

FOLCHI, MARIO O., “Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil”.

NEGRE, EUGENIO Y RICOVER, ANDRÉS. “Estudio de Integración del Transporte Aéreo en Sudamérica”
http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aed_integracion_transporte_aereo_en_sudamerica.pdf

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. “Convenio sobre Aviación Civil Internacional”. Documento N° 7300. Chicago, 1944.

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. “Manual sobre Reglamentación del Transporte Aéreo Internacional”. Documento N° 9626. Montreal, 2004.

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. “Criterios y Textos de Orientación sobre la Reglamentación Económica del Transporte Aéreo Internacional”. Documento N° 9587. Montreal, 2008.

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. “Informe del Subcomité Especial del Comité Jurídico para la Modernización del Convenio de Tokio Incluyendo el Problema de los Pasajeros Insubordinados” Montreal, 2012.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” Gaceta Oficial N° 36.860. Caracas, 1999.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Ley de Aeronáutica Civil” Gaceta Oficial N° 39.140. Caracas, 2009.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. “Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre los Gobiernos de Venezuela y de Portugal”. Gaceta Oficial N° 25.069. Caracas, 1956.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. “Convenio sobre Transporte Aéreo entre la República de Venezuela y el Estado Español”. Gaceta Oficial N° 29.873. Caracas, 1972.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. “Convenio sobre Transporte Aéreo entre la República de Venezuela y la República Federal de Alemania”. Gaceta Oficial N° 33.721. Caracas, 1987.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Acuerdo de Transporte Aéreo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay”. Gaceta Oficial N° 38.697. Caracas, 2007.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Acuerdo sobre Transporte Aéreos entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe”. Gaceta Oficial N° 38.706. Caracas, 2007.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno del Estado de Qatar sobre Servicios Aéreos”. Gaceta Oficial N° 38.732. Caracas, 2007.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Acuerdo sobre Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la Federación de Rusia”. Gaceta Oficial N° 39.191. Caracas, 2009.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Acta Bilateral sobre Transporte Aerocomercial entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina”. Gaceta Oficial N° 39.394. Caracas, 2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. “Acuerdo de Servicios Aéreos entre la Gran Jamahiriya Árabe Libia Popular Socialista y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela”. Gaceta Oficial N° 6.017. Caracas, 2010.

VIDELA ESCALADA, FEDERICO N. “Manual de Derecho Aeronáutico”, Tercera Edición. Buenos Aires – Argentina, 2007.

VII JORNADAS ANÍBAL DOMINICI. “Derecho de la Navegación: Aérea/Marítima”. Caracas, 2016.

EL DERRIBO O INUTILIZACIÓN DE AERONAVES CIVILES COMO PENA DE MUERTE

Miguel Ángel Marcano Guevara
Abogado

Resumen: *La colaboración critica la posibilidad de inutilizar una aeronave, según lo previsto en la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo y su reglamento, por ser tal situación contraria a los derechos fundamentales previstos en la Constitución de la República y los tratados internacionales en la materia.*

Palabras clave: *Aeronaves – Derribo – Inutilización – Pena de muerte – Constitucionalidad*

SUMARIO. Introducción. I. La pena de muerte. **II.** La inutilización de la aeronave. **Conclusiones**

INTRODUCCIÓN

En Venezuela la inutilización de una aeronave calificada por las autoridades encargadas de la defensa aeroespacial integral o la autoridad aeronáutica civil de la República como blanco interés, está permitida por el ordenamiento jurídico una vez sea agotado en forma progresiva los procedimientos de interceptación y persuasión, cuyo resultado sea que dicha aeronave no acate las medidas dictadas en dichos procedimientos, caso en el cual será declarada como aeronave hostil y, sea latente un peligro grave e inminente contra personas, bienes e instituciones públicas o privadas.

Está en manos del Comandante Estratégico Operacional el empleo de armas y demás mecanismos que se consideren eficientes para lograr el derribo de la aeronave que es quien de acuerdo a la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo¹ y su Reglamento², podrá autorizar esta actuación por parte del Estado.

Independientemente de la subjetividad que representa la incertidumbre de ese peligro de daño que eventualmente pudiese causar esa aeronave calificada como blanco de interés y posteriormente como aeronave hostil, las probabilidades de vida de la tripulación, pasajeros y demás personas a bordo, es casi nula y, ejemplo de esto lo fue el trágico derribo del Boeing 747-200 de la aerolínea Korean Air, el cual fue objeto de un derribo por parte de la Fuerza Aérea de la extinta Unión Soviética a causa de un error humano.

¹ Gaceta Oficial N° 39.935 del 01-06-2012.

² Gaceta Oficial N° 40.227 del 13-08-2013.

En estos casos, estamos en presencia de una serie de eventos acompañados de un alto grado de desconocimiento, tensión e incertidumbre que conlleva a elaborar un juicio de valor de la situación y, en consecuencia, a que sea emitida una decisión, en el caso venezolano por parte del Comandante Estratégico Operacional.

En este sentido, -como se explicó previamente- en caso de no haberse acatado -por la aeronave "blanco de interés"- las medidas, órdenes e instrucciones impartidas por la autoridad, la consecuencia irremediable es la autorización y consiguiente inutilización de la aeronave declarada como hostil, lo que para quien suscribe este artículo tiene como significado el dictamen de una condena, condena que posiblemente por una imposibilidad material fue producto de un juicio en el que los tripulantes y demás personas que embarcaban la aeronave -sujetos pasivos de la condena- no pudieron evitar de ninguna manera, condena cargada de un alto grado de discrecionalidad decidida por una única persona, en representación de un Estado en ejercicio de su soberanía y en atención a "los más altos intereses de seguridad y defensa de la Nación" fundado en la "evidencia de un peligro grave e inminente", condena que materialmente comporta una pena de muerte prohibida por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y por el conjunto de normas de derecho internacional público de los que Venezuela es signatario.

I. LA PENA DE MUERTE

La pena es una consecuencia jurídica impuesta por un juez competente -representante del *Ius Puniendi* del Estado- derivada de un hecho ilícito, de un hecho delictuoso, previsto y sancionado en una ley -ley en su sentido formal- previo a su comisión, emanada del legislador en ejercicio de su potestad función legislativa. Ello así, en virtud del principio de reserva legal de rango constitucional, el cual posee un doble contenido, esto es, que el delito por el cual se condena debe estar previamente establecido por la ley -ley en sentido formal- y, que la ley establezca la pena correspondiente al delito cometido. La finalidad de las penas en Venezuela, es -al menos en teoría- la resocialización del reo, el reencuentro de este con la sociedad y las buenas costumbres a las que en un momento esta persona renunció y decidió cometer el delito.

VON LISZT señala que la pena es "(...) el mal impuesto que el juez penal infringe al delincuente, a causa del delito, para expresar la reprobación social con respecto al acto y al actor (...)". IMPALLOMENI, la define diciendo que "(...) es una pérdida o disminución de bienes jurídicos personales impuesta por el Estado a los autores de un delito, en conformidad con las leyes y por medio de funcionarios idóneos (...)"; por su parte, GAROFALLO conceptualiza la pena

diciendo que “(...) es el remedio a falta de adaptación del reo”, pudiendo entenderse esto como una tesis defensiva que procura la resocialización del reo³.

Las penas, atendiendo a la materia sobre la cual recae el mal u aflicción de la pena, pueden clasificarse en penas corporales y no corporales. En nuestro país, las penas corporales vigentes son la condena a presidio, prisión, arresto, relegación a colonia penitenciaria, confinamiento y expulsión del espacio geográfico de la República, esto, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Código Penal Venezolano.

Sin embargo, históricamente, la pena corporal por excelencia es la pena de muerte, pena, consistente en –valga la redundancia– causarle la muerte a una persona que cometió un hecho punible.

En Venezuela, “(...) la pena de muerte rigió (...) durante todo el periodo colonial y parte del periodo independiente”, y fue suprimida para los delitos políticos por la ley de 3 de abril de 1849, “que con razón se consideró como eminentemente humanitaria en un país de revolución endémica y donde apenas hubo un hombre público que no conspirase contra el Gobierno”. Aunado a lo anterior, GODOI FONSECA dice que “en nuestro país está abolida la pena de muerte desde el año 1864”⁴ y, por su parte, el DR. JOSÉ RAFAEL MENDOZA asevera que en las listas de países que la han abolido, se indica este año para Venezuela”⁵.

Actualmente, como es bien sabido, la pena de muerte en Venezuela se encuentra prohibida expresamente en el artículo 43 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Razón por la cual, habiendo a su vez, una imperante cláusula constitucional que califica al Estado como un Estado Social, de Derecho y de Justicia y, reconociendo nuestra Constitución una serie de derechos a las personas por su solo carácter de ser humano, por su carácter de personas, derechos esenciales y fundamentales de todo ser humano, como lo son el derecho a la vida, el derecho a la dignidad humana o la igualdad de los hombres ante la ley –entre otros–, resultaría –en teoría– impensable el consagrar una normativa que retroceda en el avance jurídico y social respecto a los derechos fundamentales y que de cierta manera le atribuyan el carácter de cosa a una persona por razones de “interés supremo de la Nación” o “Soberanía Nacional”.

³ Véase en general Federico Puig: *Derecho Penal*. Tomo II. Parte General. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955.

⁴ José Mendoza: *Curso de Derecho Penal Venezolano*. Coop. de Artes Gráficas. Caracas, 1938.

² *Ibíd.*

II. LA INUTILIZACIÓN DE LA AERONAVE

La inutilización o derribo de una aeronave es un acto cometido por una aeronave de Estado de uso militar, contra una aeronave declarada hostil por incumplir por las instrucciones u órdenes dada por la autoridad una vez que esta es calificada como blanco de interés.

Al respecto, la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.935 de fecha 1 de junio de 2012 y su Reglamento, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.227 de fecha 14 de agosto de 2013, establecen las normas bajo las cuales debe regirse la ejecución del procedimiento relativo a las medidas y actividades de interceptación, persuasión e inutilización de aeronaves que infrinjan las disposiciones sobre la circulación aérea. A su vez, señala tanto la ley como el reglamento que estos procedimientos son también aplicables a objetos que sin ser aeronaves, infrinjan las disposiciones sobre la circulación aérea.

El principio esencial de los procedimientos de interceptación persuasión e inutilización de aeronaves es la soberanía de la República, el control y defensa integral del espacio aéreo continental, insular y marítimo y la salvaguarda de los más altos intereses de seguridad y defensa integral de la Nación.

Por su parte, el artículo 145 de la Ley de Aeronáutica Civil⁶ prevé el derribo o inutilización de la aeronave como parte de los delitos aeronáuticos. Sin embargo, se ve nuevamente reflejado el principio antes mencionado cuando se establece en la ley que no será punible el hecho cuando el daño se produzca para evitar uno mayor y en ejercicio legítimo de la autoridad competente en funciones de seguridad y defensa, habiendo cumplido los procedimientos legales de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional del cual forme parte la República. Esto no es más que la consagración de una causa de justificación penal como lo es el “estado de necesidad”, que despenaliza el derribo de una aeronave cuando es realizado por el Estado, dado que, se entiende que fue cometido el hecho para evitar un daño mayor al que pudo ser causado.

Es relevante destacar que, la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo establece que primariamente en el procedimiento de interceptación de aeronaves, debe presumirse que la aeronave objeto del procedimiento presenta algún desperfecto que la impide cumplir con las normas nacionales e internacionales de navegación aérea y, a su vez, que el

⁶ Gaceta Oficial N° 39.140 del 13-03-2009.

procedimiento de interceptación debe tener como objetivo inicial la asistencia de aeronaves.

Ahora bien, el Capítulo IV De los Procedimientos de Interceptación, Persuasión e Inutilización, del Reglamento de la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo define cómo deberán practicarse estos procedimientos, estableciendo como requisito necesario y suficiente para el derribo de una aeronave el cumplimiento de forma progresiva el procedimiento de identificación, el procedimiento de interceptación –una vez que el procedimiento de identificación es infructuoso– y, el procedimiento de persuasión, que constituye el último paso previo a la inutilización, aunado a la evidencia de peligro de grave e inminente.

El artículo 6 de la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo designa como autoridad competente para aplicar medidas de interceptación, persuasión, inutilización e inmovilización –y, en fin la autoridad competente respecto al control operacional– al Comando Estratégico Operacional por órgano del Comando de la Defensa Aeroespacial Integral y, por su parte, el Reglamento –desarrollando lo plasmado en esta Ley– establece que será el Comandante Estratégico Operacional quien autorice el empleo efectivo de los sistemas de Armas de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana contra la aeronave declarada hostil, ante la evidencia de cualquier peligro grave e inminente a las personas, bienes e instituciones públicas o privadas por parte de esta última.

A su vez, tanto la Ley como su Reglamento remiten al cumplimiento de normas internacionales las cuales establecen una mayor guiatura y especificación de los procedimientos en estos casos. Es así como el Anexo 2 (Reglamento del aire) del Convenio de Chicago, establece procedimientos para la interceptación y persuasión de aeronaves, pero no contempla ni permite el derribo de la aeronave.

En este sentido, el artículo 12 del Convenio de Chicago establece que:

Artículo 12. Reglas del Aire

Cada Estado contratante se compromete a adoptar medidas que aseguren que todas las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él, así como todas las aeronaves que lleven la marca de su nacionalidad, dondequiera que se encuentren, observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves en tal lugar. Cada Estado contratante se compromete a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible, con los que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio. Sobre alta mar, las reglas en vigor serán las que se establezcan de acuerdo con el presente Convenio. Cada Estado contratante se compromete a

asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables.

Respecto a la Interferencia Ilícita y la Interceptación de Aeronaves, el anexo 2 establece textos orientadores y hace remisión expresa al anexo 11 y otros textos, a los fines de que los Estados tengan conocimiento de cómo deben responder ante una acción de interferencia. Inclusive dedica un Adjunto y un Apéndice (Adjunto A y Apéndice 2), mediante los cuales se establecen que, en principio, la interceptación de aeronaves civiles se permitirá solo en última instancia y, que en caso de interceptación a una aeronave civil, esa interceptación se limitará a "(...) determinar la identidad de la aeronave, a menos que sea necesario hacerla regresar a su derrota planeada, dirigirla más allá de los límites del espacio aéreo nacional, guiarla fuera de una zona prohibida, restringida o peligros o darle instrucciones para que aterrice en un aeródromo designado (...)”⁷ e, imparte una serie de orientaciones respecto a la interceptación de la aeronaves.

El artículo 3.8 del Anexo 2 establece que:

La interceptación de aeronaves civiles se regirá por los reglamentos y directrices administrativas apropiadas que los Estados contratantes establezcan en cumplimiento del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y, especialmente en cumplimiento del Artículo 3 d), en virtud del cual los Estados contratantes se comprometen a tener debidamente en cuenta la seguridad de las aeronaves civiles, cuando establezcan reglamentos aplicables a sus aeronaves de Estado. En consecuencia, al redactar dichos reglamentos y directrices administrativas los Estados tendrán en cuenta las disposiciones que figuran en el Apéndice 1, Sección 2, y en el Apéndice 2, Sección 1⁸.

Al respecto, la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo y su Reglamento, adopta en gran medida lo estipulado en el anexo 2 para las operaciones correspondientes en procedimientos de interceptación y persuasión. Sin embargo, lo que no aprueba quien suscribe es la adopción del derribo de la aeronave fundamentado en lo explanado en esta investigación.

Ahora bien, interesante cuestionamiento se presenta cuando –de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico interno–, debe cambiarse la calificación de la aeronave como *blanco de interés* a *aeronave hostil* y proceder a su derribo, cuando deba darse la autorización para derribar una aeronave, en la cual puede –o no– haber tripulantes, en la que puede –o no– haber pasajeros, quienes probablemente son víctimas de un acto de interferencia ilícita o de un acto terrorista o de cualquier otra índole y que, indiferentemente de la

⁷ Organización de Aviación Civil Internacional: *Anexo 2 Reglamento del Aire*. 10^a ed.. OACI, 2005.

⁸ *Ibíd.*

situación, se toman como parte del arma que pudiese causar el daño, fundamentándose además el derribo de la aeronave en una falta de certeza, en una incertidumbre, en una “evidencia” de un “peligro grave e inminente” de la cual luego de haberse causado el daño es que se conocerá a ciencia cierta si con esa aeronave se pretendía causar un daño voluntariamente o involuntariamente o si las probabilidades de que no ocurriese nada eran altas o bajas, pudiendo incurrirse en graves errores que cuesten la vida de seres humanos.

Es decir, ante la autorización de derribo de una aeronave civil en vuelo, en la cual van pasajeros, es evidente que no se toma en consideración la condición de seres humanos de estas personas quienes posiblemente indefensos e inocentes son víctimas o bien de un acto terrorista o de un error técnico comunicacional de la aeronave o cualquier otra evento y, en consecuencia, se cosifica a estos pasajeros y tripulantes a quienes se les dará muerte en aras de salvaguardar un interés supremo de la Nación, en ejercicio de la soberanía, para proteger la vida de otras personas, ratificando esto la postura de que ante esta decisión se deja de un lado los derechos humanos de pasajeros y tripulantes, desechándolos y eliminándolos tal y como pudiese desecharse el caucho de un vehículo por otro para prevenir un accidente, con la salvedad que cuando se cambia el caucho de un vehículo –al menos una persona prudente– lo realiza porque un experto se lo recomienda y no porque hay una simple evidencia de peligro.

Esta situación materializada de una forma viva y real, en la madrugada del 1 de septiembre de 1983, cuando una aeronave comercial norcoreana por parte de un avión caza de la Unión Soviética, sufrió un derribo, trayendo esto como resultado la consiguiente muerte de todos sus pasajeros (240 pasajeros) y tripulantes (29 tripulantes) a bordo⁹, bajo la fundamentación de una “evidencia de peligro de daño inminente”, pues por errores técnicos los pilotos del avión interceptado hicieron caso omiso a las instrucciones dadas por diversas vías al sobrevolar –también por error– el territorio de la Unión Soviética, lo que conllevó a la enmienda del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, enmienda firmada en Montreal el 10 de mayo de 1984 y que entró en vigor para los Estados signatarios el 1 de octubre de 1998.

El fundamento de dicha enmienda consistió, entre otros, en el reconocimiento por parte de cada Estado de su soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio, en que es interés de los Estados el no uso de armas contra aeronaves civiles en vuelo, en que debe la aviación

⁹ *Diario ABC* (2014, 18 de julio). “El día que la Unión Soviética derribó un avión de pasajeros”. Disponible en <http://www.abc.es/archivo/20130901/abci-union-sovietica-avion-corea-201308281314.html>

civil utilizárase para fines compatibles con los propósitos del Convenio y el compromiso de la seguridad y eficiencia de la aviación. En este sentido, el artículo 3 BIS quedó redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 3º BIS

a) Los Estados contratantes reconocen que todo Estado debe abstenerse de recurrir al uso de las armas en contra de las aeronaves civiles en vuelo y que, en caso de interceptación, no debe ponerse en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves ni la seguridad de éstas. La presente disposición no se interpretará en el sentido de que modifica en modo alguno los derechos y las obligaciones de los Estados estipulados en la Carta de las Naciones Unidas;

b) Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene derecho, en el ejercicio de su soberanía, a exigir el aterrizaje en un aeropuerto designado de una aeronave civil que sobrevuele su territorio sin estar facultada para ello, o si tiene motivos razonables para llegar a la conclusión de que se utiliza para propósitos incompatibles con los fines del presente convenio; asimismo puede dar a dicha aeronave toda otra instrucción necesaria para poner fin a este acto de violación. A tales efectos, los Estados contratantes podrán recurrir a todos los medios apropiados compatibles con los preceptos pertinentes del derecho internacional, comprendidas las disposiciones pertinentes del presente convenio y, específicamente, con el párrafo a) del presente artículo. Cada Estado contratante conviene en publicar sus reglamentos vigentes en materia de interceptación de aeronaves civiles;

c) Toda aeronave civil acatará una orden dada de conformidad con el párrafo b) del presente artículo. A este fin, cada Estado contratante incorporará en su legislación o reglamentación todas las disposiciones necesarias para que toda aeronave civil matriculada en él o explotada por un explotador cuya oficina principal o residencia permanente se encuentre en su territorio, tenga la obligación de acatar dicha orden. Cada Estado contratante tomará las disposiciones necesarias para que toda violación de esas leyes o reglamentos aplicables se castiguen con sanciones severas y someterá el caso a sus autoridades competentes de conformidad con las leyes nacionales;

d) Cada Estado contratante tomará medidas apropiadas para prohibir el uso deliberado de aeronaves civiles matriculadas en dicho Estado o explotadas por un explotador que tenga su oficina principal o su residencia permanente en dicho Estado, para cualquier propósito incompatible con los fines del presente convenio. Esta disposición no afectará al párrafo a) ni derogará los párrafos b) y c) del presente artículo; (...). (Destacado agregado).

Es así como los Estados contratantes asumieron la obligación de no emplear armas contra aeronaves civiles en vuelo, en atención a su vez a la Carta Internacional de Derechos Humanos en la cual se reconoce que todo individuo tiene derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad ante la ley,

derechos a su vez reconocidos en numerosos instrumentos internacionales y en nuestra Constitución Nacional.

Dicho Protocolo resulta de magnífica importancia pues resalta el carácter de progresividad inherente a los Derechos humanos, como lo es el primordial, básico y fundamental derecho a la vida y el derecho a la dignidad humana.

Sin embargo, representa una pena de jerarquía mayor y representa desdicha que en el Estado venezolano no se encuentre en vigor el mencionado Protocolo habiendo transcurrido ya 32 años de su firma y 18 años desde su entrada en vigor, por no haberse suscrito y ratificado. Protocolo del cual, al sol de hoy, se han hecho parte 152 Estados.

Por otra parte, en la República Federal de Alemania, fue aprobada la Ley Federal de Seguridad Aérea, el 11 de enero de 2005. En esta ley, se atribuyó la facultad al Ministro de Defensa para ordenar la inutilización de una aeronave, en el caso de que esta fuera a ser utilizada para atentar contra la vida contra las personas y, que sea esa la única vía para evitar ese peligro.

El artículo 14.3 de esa ley establecía lo siguiente: “El uso directo de las armas sólo está autorizado cuando de las circunstancias se infiere que la aeronave va a ser utilizada para atentar contra la vida de las personas, y es el único medio de evitar ese peligro actual”.

Este artículo fue objeto de un recurso de amparo por violación a derechos fundamentales y, la competencia en este tipo de casos está atribuida al Tribunal Constitucional Federal Alemán, órgano que en fecha 15 de febrero de 2006 dictó una sentencia declarando inconstitucional el mencionado artículo fundado en las siguientes razones de hecho y de derecho:

- (i) La jurisprudencia constitucional permite recurrir en amparo una ley sin esperar a actos de aplicación de la misma si afecta directamente al “estatus jurídico de los recurrentes” y su eventual aplicación “no puede ser recurrida de un modo razonable” (Rn. 75-83, 78).
- (ii) “El Parlamento federal carece de competencia normativa para dictar una regulación como la recurrida”, pues es “incompatible con la reserva de regulación constitucional” de las funciones de las Fuerzas Armadas (Rn. 84-94, 89 y 92).
- (iii) Los supuestos para los que se prevé la posibilidad de derribo de una aeronave no pueden considerarse incluidos en los conceptos de “catástrofes naturales” y “accidentes de especial gravedad” del §35.2 y .3 GG. En cualquier caso, el precepto constitucional no contempla que la intervención de las Fuerzas Armadas incluya acciones de combate con armamento militar específico, sino únicamente asistencia policial con medios que “no pueden ser cualitativamente diferentes a aquéllos que tienen a su disposición las policías estatales para llevar

a cabo sus funciones". Asimismo, tal intervención debe ordenarla el Gobierno Federal, no el Ministro de Defensa de forma exclusiva (Rn. 95-117, 106).

(iv) El deber de respeto y protección de la dignidad del hombre, obliga "al Estado y a sus órganos a proteger la vida de cada individuo". Sin embargo, el §14.3 LuftSiG considera a los pasajeros y tripulación de un avión secuestrado parte del arma con la que se va a cometer un atentado terrorista y les priva del derecho a la vida, base de la dignidad de la persona. En otras palabras, "les cosifica y, a la vez, les priva de derechos". Y todo ello en una situación en la que "no pueden influir independientemente en sus circunstancias" y en la que "rara vez podrá establecerse con certeza" qué sucede en la aeronave. En cualquier caso, una norma que permite matar a inocentes es, más allá de cualquier valoración penalística, inconstitucional por "incompatible con el derecho a la vida y el deber del Estado de respetar y proteger la dignidad del hombre" (Rn. 118-136, 120, 124, 123, 126 y 130).

(v) Los medios de defensa de la seguridad de los ciudadanos deben estar "en armonía con la Constitución Federal". Las medidas citadas sólo superan el juicio de constitucionalidad en aquellos supuestos particulares en los que se tenga la certeza de que la aeronave "no está tripulada" o lo está exclusivamente por quienes "pretenden usarla como arma para atacar contra la vida de las personas en tierra". (Rn. 137-154, 138 y 140). (...) "¹⁰

Asimismo, en un caso cuyo conocimiento correspondió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el cual se definía la responsabilidad del Estado de Cuba por el deceso de cuatro (4) personas a raíz del derribo arbitrario y discrecional de dos avionetas civiles en vuelo desarmadas de la organización "Hermanos al Rescate", que surcaban el espacio aéreo internacional, el 24 de febrero de 1996, se ratificó la condena y censura firme por la comunidad mundial respecto a ejecuciones sumarias extrajudiciales, siendo su prohibición un deber imperativo para los Estados de obligatorio cumplimiento y correlativamente un derecho fundamental para las personas a no ser asesinados, torturados ni de ninguna manera sometidos a castigo cruel, inhumano ni degradante y, se declaró al Estado cubano responsable por estos hechos y por la violación del derecho a la vida y a la justicia consagrados en los artículos I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹¹.

Señaló además dicha decisión lo siguiente:

¹⁰ Miguel Ángel Roig Davison y Carlos Alb. Ruiz García: "La valoración de la vida humana". *Revista para el análisis del Derecho InDret*. N° 4. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona (España), 2006. Disponible en www.raco.cat/index.php/InDret/article/download/122203/169323

¹¹ CIDH, Informe N° 86/99, Caso 11.589, Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario De La Peña Y Pablo Morales vs. República De Cuba, 29 de septiembre de 1999.

(...) Los hechos en que se dio muerte a las víctimas ocurrieron en espacio aéreo internacional. El informe de la OACI concluyó que los aviones se encontraban sobre aguas internacionales cuando fueron derribados.

(...)

Un Estado viola el derecho internacional de los derechos humanos si, como política de Estado, practica, alienta o condona el homicidio o da lugar a la desaparición de individuos¹².

CONCLUSIONES

Es así como, en virtud de las pocas y casi nulas probabilidades de vida para quienes van a bordo de una aeronave civil en vuelo que va a ser derribada, el derribo o inutilización de la aeronave, entendido como una consecuencia jurídica derivada de la decisión dictada por el Comandante Estratégico Operacional, producto de una serie de hechos, eventos y procedimientos, fundado esencialmente en la “evidencia” de un peligro grave e inminente, es a nuestro criterio:

- a. Una decisión con un alto grado de discrecionalidad, toda vez que, resulta ciertamente complicado determinar con exactitud que una aeronave se encuentra involucrada en un supuesto de interceptación de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo y, a su vez, determinar las razones por las cuales la aeronave no acató las instrucciones, medidas u órdenes dictadas por la aeronave interceptora o por otra autoridad competente.
- b. Como consecuencia de lo anterior, una decisión tomada con un alto grado de incertidumbre, el cual podrá y deberá ser dilucidado con posterioridad al derribo de la aeronave a los fines de establecer las responsabilidades correspondientes.
- c. El hecho de que sobre una única persona –el Comandante Estratégico Operacional– recaiga la facultad de disponer el derribo de una aeronave es desproporcional e irresponsable por parte del legislador, toda vez que crea inseguridad jurídica y se dispone la muerte de un cúmulo de persona bajo la ponderación de una persona, de un concepto absolutamente subjetivo y etéreo violatorio de la dignidad humana de pasajeros y tripulantes indefensos e inocentes quienes serán sacrificados por (a) El interés supremo de la Nación en ejercicio de su Soberanía y (b) Con fundamento en una

¹² *Ibíd.*

simple evidencia de peligro grave e inminente; viéndose cosificados pues sus derechos humanos fundamentales son desechados y aniquilados por los intereses particulares y colectivos de uno o de algunos, siendo esto una situación retrograda y no cónsona con el carácter progresivo de los derechos humanos.

- d. Una pena de muerte absolutamente inconstitucional que tan siquiera contempla un debido proceso previo pues, estas personas que serán objeto del derribo de la aeronave, se encuentran en muchos casos encerrados e inmovilizados dentro de una imposibilidad material que no permite que ejerzan la más mínima oposición o defensa ante tal derribo.

Por estas razones, considero, que por una parte, debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley de Control para la Defensa integral del Espacio Aéreo respecto a la inutilización de la aeronave y, en consecuencia, la ilegalidad e inconstitucionalidad de la sección tercera del Reglamento de esa ley que permite la inutilización de aeronaves en los supuestos allí previstos.

Asimismo, el Estado Venezolano debería acogerse estrictamente a lo establecido por la Organización de Aviación Civil Internacional en sus anexos 2 y 11 para casos de interceptación de aeronaves, adoptar el artículo 3 Bis como parte de nuestro ordenamiento jurídico y en este sentido, renunciar de forma expresa a la *regla de Caifás* aplicada en la actualidad, esto es, “es correcto matar a uno para defender a todos”, pues si bien es cierto, los intereses colectivos están por encima de los intereses particulares, es impermisible que se sacrifiquen y violenten derechos fundamentales por una presunta supremacía de intereses colectivos, ya que no están por encima de los derechos fundamentales los intereses colectivos.

Aunado a lo anterior, ante una incertidumbre como lo representa una “evidencia de peligro de daño grave e inminente”, tomar decisiones de esta envergadura conlleva a la comisión de graves errores y a la causa de graves perjuicios sancionables tanto por órganos jurisdiccionales Nacionales como Internacionales.

LA ERA DE LOS DESCUBRIMIENTOS AERONÁUTICOS: SISTEMA DE AERONAVE PILOTADA A DISTANCIA

Anna Iengo Barazarte
Abogada

Resumen: *El presente trabajo de investigación tiene como objeto desarrollar el tema referente al uso de los sistemas aéreos tripulados de forma remota, visto como un avance científico que contribuye al progreso de la aeronáutica, especificar sus distintas terminologías, así como analizar el impacto de este novedoso descubrimiento tecnológico en la sociedad. La presencia de estos sistemas no tripulados son un hecho que debe ser regulado en el marco jurídico de las naciones que estén dispuestas a permitir y controlar su uso, ya sea para fines recreacionales, comerciales, militares o ejecución de servicios de interés público.*

Palabras clave: *Sistemas aéreos tripulados de forma remota – Drone – Espacio aéreo – Aspectos legales*

SUMARIO. Introducción. I. Terminología. II. Clasificación. III. Aspectos legales. 1. Integración en el espacio aéreo. 2. Resguardo del derecho a la privacidad como derecho fundamental. 3. Previsión de riesgos, régimen de responsabilidad y seguros. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

El nacimiento de los sistemas aéreos pilotados a distancia no es muy distinto al del nacimiento de la aeronave, si dejamos a un lado el hecho de que estos sistemas son considerados aeronaves dentro de distintas legislaciones a nivel internacional.

Ambos surgieron como consecuencia de las guerras, y concretamente para ser utilizadas como armas militares, ya que permiten el desarrollo autónomo o semiautónomo de diversas misiones, en donde han tenido incidencia experimental comenzando como sistemas de apoyo a operaciones aéreas hasta perfeccionar su tecnología e incluir un mayor nivel de independencia y hacerlos aptos para su uso profesional. Fue así como nació el vehículo aéreo no pilotado “RQ-1 Predator” que comenzó como sistema de vigilancia hasta certificarse como lanzador de misiles, marcando un hito en lo que a sistemas aéreos no tripulados se refiere¹.

¹ Ver Fernando Horcada Rubio: “El empleo de sistemas aéreos no tripulados. Una estrategia innovadora”. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Marzo. Ministerio de Defensa. Madrid, 2010, pp. 268-269.

El éxito de estas aeronaves no tripuladas en conflictos bélicos fue la catapulta que revolucionó su potencia comercial en diversos sectores, esto ocasiona a su vez que grandes estructuras empresariales y grupos de investigación busquen desarrollar aplicaciones de carácter civil, por lo que se trata de un mercado con altas expectativas de crecimiento, que encuentra su alza en la superación de límites técnicos y legales.

Su evolución ha aumentado exponencialmente de acuerdo a las tareas que estos pueden desarrollar en un futuro, siendo de gran interés el aumento y expansión de usuarios en el uso de estos sistemas, un claro ejemplo son las negociaciones que mantiene Alphabet Inc –Compañía *holding* de Google– con la *Federal Aviation Administration* (FAA) en relación a la implementación de reparto de encomiendas a través de drones, lo cual implicaría la necesidad de regular el uso comercial de estos sistemas.

Los sistemas aéreos pilotados a distancia son el objeto de estudio y análisis del presente documento, el cual buscará explicar la necesidad de regular su existencia e integración en el espacio aéreo de cara a la semejanza con el sistema jurídico de las aeronaves.

I. TERMINOLOGÍA

Distintas son las acepciones o acrónimos que se dan de los sistemas aéreos no tripulados, utilizándose indiscriminadamente como sinónimos, sin atender a que cada uno guarda su específica peculiaridad. Los términos se diferencian unos de otros por diversas razones, ya sea desde el punto de vista de su autonomía², cualidad que define la capacidad de un sistema aéreo no tripulado de adecuarse en un determinado ambiente; o también de su finalidad civil o militar.

En este amplio campo de terminología, existe el común indicador referente a la ausencia de tripulación en el vehículo o estructura, por lo que se denominan “*Unmanned aerial vehicle*” (UAV), en español “vehículo aéreo no tripulado” (VANT), término que según dispone la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es obsoleto³, criterio compartido por el autor por dejar a un lado el sistema satelital. También suele denominarse “*Unmanned aerial system*” (UAS) que se traduce en “sistema de aeronave no tripulada”, este término alude a la estructura de la aeronave más el sistema de control, que incluye el enlace de comunicaciones y la estación de tierra que recibe los datos del segmento aéreo.

² Giovanni Collot, et. al.: *La Guerra dei Droni*. iAmerica, 2013.

³ Ver Circular 328-AN/190, Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (UAS). Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), 2011.

Sin embargo, actualmente ante la difusión de este nuevo tipo de aeronave, es socialmente aceptada y coloquialmente utilizada la palabra “Drone”, siendo la más utilizada para definir a los sistemas aéreos no tripulados, vocablo que se encuentra definido en el Diccionario de la Real Academia Española como “aeronave no tripulada”⁴. El término forma parte de la historia de la aviación, cuyo nacimiento es consecuencia del uso militar que se daban a los primeros “Vehículos aéreos armados no tripulados”⁵, llamados así por el sonido que emitían sus hélices y semejantes al zumbido de los zánganos o abejas. Es entonces que su popularidad social viene dada por los conflictos armados a causa de la innovación y experimentación de “drones” que trajo consigo la separación del soldado del lugar en guerra, reduciendo de manera drástica el riesgo de mortalidad en efectivos de un determinado ejército.

Otra acepción es la dada por la Asociación Española de RPAS (AERPAS)⁶, la cual define que “*Remotely Piloted Aircraft*” (RPA) o “Aeronave Pilotada a Distancia”, hace mención a la plataforma de vuelo, mientras que “*Remotely Piloted Aircraft System*”⁷ (RPAS) o “Sistema de Aeronave Pilotada a Distancia”, incluye la presencia de un piloto o controlador de la aeronave a través de la conexión entre una estación en tierra y la estructura aérea.

Un sistema aéreo no tripulado (UAS) es “aquel sistema compuesto por uno o más vehículos aéreos no tripulados (UAV) y todos aquellos elementos necesarios para su operación (sistemas de control, comunicaciones, medios de lanzamiento y recuperación, elementos de transporte, etc.) y equipos de apoyo asociados. Genéricamente los UAS están compuestos por un segmento aéreo y un segmento terreno”⁸. Ahondando más en su conceptualización, el Departamento de Defensa de Estados Unidos lo define como “un vehículo propulsado que no dispone de operador humano, que puede operarse de forma autónoma o por control remoto, que puede ser recuperable y que puede llevar un carga letal o no letal”⁹.

⁴ Ver <http://dle.rae.es/?id=ED2QqnQ>.

⁵ Ver Inés De Alvear Trenor: “Algunos retos del Derecho en relación con la regulación de la operación civil y militar de Drones y RPAS”. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*. Colección Seguridad y Defensa. Dykinson, S.L. Madrid, 2015.

⁶ Asociación sin fines de lucro que tiene como objetivo promocionar aplicaciones de sistemas aéreos pilotados a distancia. Ver <http://www.aerpas.es>.

⁷ El término RPAS es incluido y aceptado en Circular 328-AN/190, Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (UAS). Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), 2011, p. 7.

⁸ Carlos Calvo González-Regueral, Francisco Herranz y Pedro Calvo Aguilar: “De los UAV a los RPAS”. *Sistemas no tripulados*. Perfiles IDS. Edita IDS. Madrid, 2014, pp. 12 y ss.

⁹ Ídem.

Vemos entonces que UAS es el género, mientras que los demás son las especies. Específicamente los RPA son UAS, por la ausencia de tripulación, pero no todos estos sistemas de aeronaves están remotamente pilotadas ya que por el contrario existen modelos que pueden desarrollar tareas sin intervención humana, es decir, pueden ser programados para volar de forma autónoma. En adelante, en el presente trabajo se empleará el acrónimo “UAS” de manera indistinta, tomando en cuenta que la estructura aérea puede ser controlada desde la estación en tierra, total o parcialmente.

Las acepciones anteriormente conceptualizadas traen a colación la necesidad de preverlas legalmente, a los fines de esclarecer cuales son los sistemas de aeronaves no tripuladas que son susceptibles de incidir en el espacio aéreo comercial.

II. CLASIFICACIÓN

Si bien no existe una clasificación estándar o universalmente aceptada de los UAS, no es menos cierto que existe una latente importancia por establecer un orden que precise el régimen legal en el que se subsumirá un específico sistema. Esto dependerá del fin al que esté destinado, su nivel de alcance y altitud o la velocidad máxima a alcanzar, variando las limitaciones y requisitos para ingresar en el espacio aéreo no segregado, con el objetivo de lograr la seguridad en la ejecución de sus funciones en concordancia con las aeronaves convencionales.

Los UAS tienen distintos parámetros a tomar en cuenta, en primer punto pueden dividirse según la misión a desempeñar: de reconocimiento y observación (destinados al control de fronteras, vigilancia de vialidad, cuidado de oleoductos, fotografía aérea)¹⁰; blancos aéreos o combate¹¹ (simulan aeronaves o ataques en sistemas de defensa en tierra o aire); investigación (prueba de sistemas en desarrollo); salvamento (operaciones de rescate)¹² y logística (transporte de cargas o repartos de encomiendas).

¹⁰ Ver Preámbulo de la Norma Técnica Aeronáutica DAN 151 “Operaciones de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS) en Asuntos de Interés Público, que se Efectúen Sobre Aéreas Pobladas” de la República de Chile., 2015, p. 1.

¹¹ El Ministerio de Defensa Español a través del Departamento de Programas Aeronáuticos del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial desarrolla el UAV DIANA: Blanco Aéreo de Alta Velocidad, en el cual han invertido naciones como Brasil y Argentina para simular amenazas de misiles y sistemas de guerras electrónicas.

¹² Ver artículo 50 del Real Decreto-Ley 8/2014 del 04 de julio de 2014.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha estandarizado los UAS en tres clases dependiendo del peso de despegue¹³, utilizándolo como base para establecer los parámetros para la obtención de licencia de operadores remotos. Del mismo modo la *Federal Aviation Administration* (FAA) ha estipulado el uso recreacional de los UAS, para los cuales no se requiere licencia, y su utilización está limitada a una distancia no menor de cinco millas de aeropuertos o aeródromos. Diferente es el trato dado al uso comercial en donde es necesario solicitar la obtención del Certificado de Piloto Remoto que aplica para sistemas con peso mayor a 55 libras¹⁴.

Se observa que las medidas tomadas buscan un óptimo desenvolvimiento de la seguridad operacional a través del establecimiento de políticas, estructuras y procedimientos que ayuden a identificar y mitigar riesgos producto de la interacción e integración de los sistemas aéreos no tripulados con las aeronaves convencionales dentro del espacio aéreo no segregado. Es menester la estipulación de un marco jurídico que considere la amplitud del catálogo de UAS, haciendo efectiva y eficiente la seguridad operacional, para que con esto la reglamentación no sea óbice del desarrollo de un mercado comercial.

III. ASPECTOS LEGALES

Hoy en día queda superada la posibilidad o no de integrar UAS en el campo de la aeronáutica. El artículo 8 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago¹⁵) firmado el 07 de diciembre de 1944 dispone que:

Ninguna aeronave capaz de volar sin piloto volará sin él sobre el territorio de un Estado contratante, a menos que se cuente con autorización especial de tal Estado y de conformidad con los términos de dicha autorización.

Cada Estado contratante se compromete a asegurar que los vuelos de tales aeronaves sin piloto en las regiones abiertas a la navegación de las aeronaves civiles sean controlados de forma que se evite todo peligro a las aeronaves civiles.

¹³ Clase I: Micro, Mini y Ligero (Hasta 150 kg); Clase II: Táctico (Desde 150 kg hasta 600 kg); Clase III: *Male-Medium Altitude Long Endurance*, *Hale-High Altitude Long Endurance* y *Combat* (600 kg en adelante). Ver C. Calvo G., F. Herranz y P. Calvo A.: *De los UAV a los RPAS... op. cit.*, p. 15.

¹⁴ Ver http://www.faa.gov/uas/getting_started/

¹⁵ Firmado y ratificado por Venezuela. Véase Ley Aprobatoria del Protocolo Relativo al Texto Auténtico Trilingüe del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, publicado en Gaceta Oficial N° 1.976 Extraordinario del 22 de febrero de 1977.

Esta disposición somete el sobrevuelo de UAS al principio de soberanía que ejerce un Estado en el espacio atmosférico situado sobre su territorio.

Las libertades del aire deben ser aplicadas y respetadas por todo tipo de aeronaves, con o sin tripulación. Lo cual obliga a los Estados Contratantes a seguir estándares de regulaciones aeronáuticas que estipulen el uso de sistemas aéreos no tripulados en su normativa interna.

1. Integración en el espacio aéreo

La presencia de UAS (que poseen características diferenciadoras como el tiempo de permanencia en vuelo y su no detectabilidad¹⁶) en el tráfico aéreo es un objetivo para la aeronáutica civil, y es la OACI el órgano encargado de coordinar las directrices y parámetros generales a seguir por los Estados Contratantes para la inserción de estos sistemas en el espacio aéreo no segregado.

Todo esto se podrá llevar a cabo adaptando las condiciones para la expedición de certificación de aeronavegabilidad¹⁷. Una propuesta es establecer un régimen de permiso especial dependiendo de la finalidad que cumpla el UAS, solicitando así para su uso comercial, la expedición de licencias y certificaciones de pilotos a distancia u operadores de sistemas¹⁸, la realización de exámenes médicos y mentales que prueben la aptitud para llevar a cabo de manera eficaz la misión delimitada, y el control de tecnologías que aseguren comunicación de datos entre la estructura aérea con la base en tierra que generen a su vez un control con los servicios de tránsito aéreo.

Los objetivos planteados se lograrán de manera paulatina mediante la elaboración de estudios de las tecnologías en desarrollo y el impacto social a generar.

¹⁶ Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, y de la Aviación Comercial (Organismo Consultivo de las Naciones Unidas): *Cincuentenario de las Primeras Jornadas Hispanoamericanas de Derecho Aeronáutico (Salamanca 1960-2010)*. Fundación Aena, Universidad de Salamanca. Madrid, 2010, p. 123.

¹⁷ La aeronavegabilidad se entiende como "la cualidad de una aeronave de operar en tierra o en vuelo sin daños para otros usuarios del espacio aéreo o a terceros". Ver C. Calvo G., F. Herranz y P. Calvo A.: *De los UAV a los RPAS... op. cit.*, pp. 24 y ss.

¹⁸ Tomar en consideración STANAG N° 4670 de la OTAN (Plan de instrucción de operadores) y STANAG N° 4671 (Requisitos de aeronavegabilidad).

2. Resguardo del derecho a la privacidad como derecho fundamental

El Comité Económico y Social Europeo¹⁹ ostenta la necesidad de respetar el derecho a la privacidad de imágenes y datos como derechos fundamentales inherentes a las personas, visto el riesgo que representa la utilización de RPAS en la captación de fotos, videos y conversaciones a tiempo real, pudiendo ser empleados como medios para el espionaje.

Argentina a través de la Autoridad de Protección de Datos encontró a este supuesto de hecho su respectiva consecuencia jurídica la cual normó en Regulación No. 20/2015²⁰, en donde se reconoce la facilidad de los UAS para “recolección de datos fotográficos, fílmicos y sonoros de personas”²¹, estableciendo una obligación de “no hacer”, que implica la abstención de ingreso en sitios que impliquen un riesgo para la privacidad de personas. Estipula además la autorización que debe dar la persona de cuya data se tiene y el régimen de responsabilidad en el que incurrirá por desacato de la norma por parte del titular o usuario del UAS.

Si bien se trata de un hecho que no reviste riesgos de carácter aeronáutico²², el medio utilizado para la obtención de estos resultados si lo es, por lo que resulta asertiva la opción de penalizar el uso indebido de UAS con fines de recolección de datos personales de terceras personas.

3. Previsión de riesgos, régimen de responsabilidad y seguros

El peligro de abordaje entre un UAS y una aeronave convencional es un aspecto de suma relevancia desde el punto de vista de la responsabilidad civil, el cual se genera como consecuencia de un hecho extracontractual.

Quienes abordan el tema hacen referencia a la identificación del operador responsable del sistema²³, en donde tiene un papel protagónico la matriculación y reconocimiento ante el Registro Aeronáutico de los vehículos

¹⁹ Ver Marcel Philippe y Jan Simons: *Dictamen de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) sobre “Abrir el mercado de la aviación al uso civil de sistemas de aeronaves pilotadas a forma remota de manera segura y sostenible”*. CCMI/126. Comité Económico y Social Europeo. Bruselas, 2014, p. 7.

²⁰ Ver Disposición N° 20/2015 emanada de la Dirección Nacional del Protección de Datos Personales de la República de Argentina. Disponible en http://www.jus.gob.ar/media/2898655/disp_2015_20.pdf

²¹ *Ibíd.*

²² Opinión del Profesor Rodolfo Ruiz en “Drones. Aspectos Legales, riesgos y oportunidades. Propuesta para una Regulación en Venezuela”. *VII Jornadas Aníbal Dominici. Derecho de la Navegación: Aérea/Marítima. Homenaje al Dr. Luis Cova Arria*. M.J. Editores, C.A. Caracas, 2016, p. 167.

²³ *Ibíd.*, p. 169.

aéreos no tripulados. Se plantea entonces, la propuesta de matricular todo tipo de RPAS, independientemente de su peso o uso, a los fines de que la Autoridad Aeronáutica posea un inventario de los sistemas no tripulados y a su vez conozca el flujo e impacto que tendrá su uso en el tráfico aéreo.

Se abarca nuevamente el tema de la matrícula, al establecer la responsabilidad civil generada del abordaje con una aeronave convencional, nótese que al tratarse de una aeronave no tripulada, existe un traslado de la responsabilidad al operador o titular del UAS.

En mi opinión, la matrícula no determinará el nacimiento de la responsabilidad civil del titular del UAS, por el daño producto de un abordaje, se trata pues de un supuesto de valoración al caso concreto, por lo que dependerá de la ocurrencia de los hechos y las pruebas presentadas, para establecer quien debe soportar la responsabilidad generada de la realización de un hecho ilícito, más aun tomando en cuenta la integración de los sistemas aéreos no tripulados en el espacio aéreo comercial, por lo que resultaría erróneo responsabilizar objetivamente al operador del UAS.

Continuando la idea del régimen de responsabilidad, se debe mencionar lo referente a daños ocasionados a terceros en superficie, en la cual si debe establecerse un sistema de responsabilidad objetiva²⁴ que recaerá en el operador del UAS, resultando de gran relevancia la contratación de pólizas de seguros aéreos²⁵ que cubran este tipo de riesgos.

Nos encontramos ante la evolución del seguro aeronáutico, producto del avance de su flota por medio de la investigación y desarrollo tecnológico, es por esto que, a mayor evolución en sus estructuras, habrá paralelamente una variación del abanico de riesgos.

Un aspecto importante del seguro de UAS radica en el cálculo de las primas. El Comité Económico Europeo plantea la posibilidad del cálculo de primas aplicando analógicamente el método de peso en el despegue de las aeronaves convencionales, resultando adecuada la creación de un baremo para el cómputo de pólizas de seguro, que variará dependiendo del peso del UAS²⁶ y de los riesgos que se derivan del desempeño de sus funciones.

La cobertura de pólizas para sistemas aéreos no tripulados no puede compararse ni ser igual a la de una aeronave convencional, porque actualmente los riesgos y consecuencias producto de un incidente o accidente

²⁴ El sistema de responsabilidad civil objetiva debe admitir inversión de la carga probatoria para el operador de UAS, quien deberá demostrar que el hecho dañoso no le es imputable.

²⁵ “Los seguros aéreos tienen por objeto garantizar los riesgos propios de la navegación aérea”. Ver José Daniel Parada Vázquez: *Derecho Aeronáutico*. Madrid, 2000, p. 377.

²⁶ Ver M. Philippe y J. Simons: *Dictamen de la Comisión Consultiva... op. cit.*, p. 9.

aéreo, implican un mayor costo y conocimiento para las empresas aseguradoras, es por esto que, para el caso de UAS se centran en cubrir la responsabilidad civil por daños ocasionados a terceros y sus bienes, consecuencia de actos u omisiones intencionales o no, en el uso y posesión de UAS. Con esto no se contempla todavía el seguro por los daños o averías que puedan ocurrirle a la estructura del UAS, llamado seguro de cascos.

De lo anteriormente plasmado, se observa que la expansión del mercado de seguros se encuentra supeditado a la difusión de la existencia y uso de UAS en todos los campos posibles, para que así las aseguradoras evalúen los riesgos más frecuentes en cada sector.

CONCLUSIONES

Es imperioso el esfuerzo que deben sembrar las naciones en la inversión de investigación y desarrollo de los sistemas aéreos pilotados a distancia, los cuales obtendrán un merecido reconocimiento en el campo de la aeronáutica producto del desarrollo de nuevos sistemas con base en el análisis realizado por especialistas y un correcto liderazgo.

Todo ello, en virtud del uso importante que se le puede dar por los particulares, no siendo su única y novedosa finalidad la del uso militar o cualquier otra que este impulsada por los intereses gubernamentales en el marco internacional.

Particularmente en este campo, Venezuela comenzó el desarrollo de tecnología de UAS en el año 2007, creando el programa “Sistemas de Aeronaves No tripuladas de Venezuela” (SANTV)²⁷ en coordinación con empresas venezolanas (G&F Tecnología) y el Ejército, progresivamente la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) ha creado proyectos que incluyen su utilización dentro del Ejército del Aire Venezolano. Vemos pues que sólo han sido empleados en misiones gubernamentales. La reglamentación en el uso comercial y recreacional se encuentra todavía en suspenso por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC).

No debemos quedarnos en la inclinación de los UAS como meros aviones sin piloto, lo que resulta limitativo, se debe ir más allá y tomar en consideración las capacidades reales y posibles de esta tecnología, de las cuales muchas todavía son inimaginables y otras se encuentran en proceso de creación.

Si bien, actualmente todavía se le da más relevancia a su uso militar, con el transcurso del tiempo y como consecuencia de la globalización,

²⁷ Ver <http://gyftecnologia.com/proyectos.html>.

necesariamente los drones comenzarán a ser empleados por los particulares en beneficio de sus propios intereses, buscando la forma de poder satisfacer necesidades e intereses colectivos en provecho de la sociedad.

El progreso de esta tecnología es inevitable, por lo que se hará necesario modificar los criterios establecidos por nuevos procedimientos y estructuras que se adecuen a la distribución de datos a tiempo real. Si bien en la actualidad son vistos como una versión o especie de las aeronaves, y su progreso ha sido comparado y analógicamente adaptado a estas, sus efectos finales y con miras al futuro pueden ser muy distintos.

Así, como fue mencionado anteriormente, la historia sobre el nacimiento de los drones es similar a la de las aeronaves. En efecto, hubo un momento en el que se consideraban a las aeronaves como un descubrimiento novedoso para el uso preferiblemente militar, cambiándose con el tiempo para su uso comercial y de acceso directo en cuanto a su control y comercialización por los particulares; de la misma forma está ocurriendo con los sistemas pilotados a distancia, que si son utilizados con fines loables, se pueden lograr grandes objetivos como por ejemplo ser un motor que aporte al crecimiento de la economía de los países. Si por el contrario sólo se tiene expectativa como arma de confrontación²⁸, sólo se anticipará la destrucción de la sociedad, lo que dependerá del manejo dado por el ser humano a esta gran idea.

²⁸ No se pueden negar las ventajas políticas (proyección de poder sin presencia inmediata en el campo adversario) y operativas (aumento de habilidades militares como autonomía y persistencia) que implica el uso de UAS como arma militar.

NORMATIVA

Información normativa

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, RESOLUCIONES Y PROVIDENCIAS DE INTERÉS AERONÁUTICO DICTADAS DURANTE EL AÑO 2016

Recopilación y selección por Antonio Silva Aranguren¹ y
Gabriel Sira Santana²

A continuación colocamos a disposición del lector el listado cronológico de normas de interés aeronáutico publicadas en Gaceta Oficial durante el año 2016.

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

No hubo actos de interés.

MARZO

Regulación del contenido de la credencial otorgada a los inspectores aeronáuticos autorizados por la Autoridad Aeronáutica para ejercer funciones de conformidad con la Ley de Aeronáutica Civil

Gaceta Oficial: N° 40.870 del 16-03-2016.

¹ Abogado y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Monteávila. Director Ejecutivo del CIDEP. Coordinador del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

² Abogado *Summa Cum Laude* por la Universidad Central de Venezuela, en la que cursa especialización en Derecho Administrativo. Investigador del CIDEP. Coordinador de Logística del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-033-16 del INAC.

Objeto: Regular el contenido de la Credencial otorgada a los Inspectores Aeronáuticos autorizados por la Autoridad Aeronáutica para ejercer funciones de conformidad con lo establecido en la Ley de Aeronáutica Civil, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009, y la normativa técnica aeronáutica vigente (artículo 1).

Deroga a: Providencia Administrativa N° PRECJU-180-08 del 28-11-2008, publicada en Gaceta Oficial N° 39.077 del 10-12-2008.

ABRIL

No hubo actos de interés.

MAYO

Condiciones Generales del Transporte Aéreo

Gaceta Oficial: N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-398-16 del INAC.

Objeto: La presente Providencia Administrativa establece las Condiciones Generales del Transporte Aéreo, relacionadas con la compensación y asistencia a los pasajeros en caso de 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 (artículo 1).

Deroga a: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-353-09 del 14-12-2009, publicada en Gaceta Oficial N° 39.478 del 02-08-2010.

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

Gaceta Oficial: N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-343-16 del INAC.

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

Deroga a: RAV 107, publicada en Gaceta Oficial N° 39.483 del 09-08-2010.

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

Gaceta Oficial: N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-345-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación Aeronáutica Venezolana, en conformidad con lo establecido en el Artículo 54 de la Ley de Aeronáutica Civil, dispone los principios de seguridad de la aviación civil y se aplicará a todas las personas jurídicas que realicen o se propongan prestar servicios privados de seguridad de la aviación civil, a fin de evitar actos de interferencia ilícita, a los explotadores de aeronaves, a los explotadores de aeródromos y de aeropuertos, así como a los agentes acreditados para el manejo de la carga aérea (sección 112.1).

Deroga a: RAV 112, publicada en Gaceta Oficial N° 5.922 Extraordinario del 21-05-2009.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Seguridad en las Operaciones de Carga, Correo, Provisiones y Suministros en la Aviación Civil (RAV 109)

Gaceta Oficial: N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-386-16 del INAC.

Objeto: El objeto de la presente Regulación es establecer los principios de seguridad de la aviación que rigen la seguridad de la carga, el correo, las provisiones y suministros (sección 109.1.A).

Deroga a: RAV 109, publicada en Gaceta Oficial N° 5.922 Extraordinario del 21-05-2009.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Inspección y Fiscalización en Materia de Facilitación (RAV 9)

Gaceta Oficial: N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-412-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación Aeronáutica Venezolana, tiene por objeto establecer las potestades y facultades otorgadas a la Autoridad de Aeronáutica para la inspección y fiscalización, así como el efectivo cumplimiento de las normas establecidas en materia de facilitación relativos a la entrada y salida de aeronaves, personas y su equipaje, cargas y otros artículos, personas no admisibles y deportadas, instalaciones y servicios para el tráfico, aterrizaje fuera de aeropuertos internacionales, procesos de certificación y otras disposiciones sobre facilitación (sección 9.1.A).

Deroga a: RAV 9, publicada en Gaceta Oficial N° 39.213 del 03-07-2009.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Seguridad de Aeronaves en la Aviación Civil (RAV 108)

Gaceta Oficial: N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-417-16 del INAC.

Objeto: El objeto de la presente Regulación es establecer los principios de seguridad de la aviación civil que rigen la seguridad de las aeronaves y sus operaciones (sección 108.1.A).

Deroga a: RAV 108 (denominada anteriormente "Seguridad de Explotadores de Aeronaves"), publicada en Gaceta Oficial N° 5.922 Extraordinario del 21-05-2009.

Reglamento Interno de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil

Gaceta Oficial: N° 40.921 del 08-06-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDI-425-16 del INAC.

Objeto: El presente Reglamento tiene por objeto establecer la estructura organizativa y funcionamiento de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil; así como las funciones de las dependencias que la integran y las atribuciones genéricas y específicas que ejercerán sus responsables (artículo 1).

JUNIO

Plan Nacional de Seguridad de la Aviación Civil Contra los Actos de Interferencia Ilícita (aprobación)

Gaceta Oficial: N° 40.917 del 02-06-2016.

Acto: Decreto Presidencial N° 2.341.

Objeto: Se aprueba el "PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL CONTRA LOS ACTOS DE INTERFERENCIA ILÍCITA" (artículo 1).

Plan Nacional de Seguridad de la Aviación Civil Contra los Actos de Interferencia Ilícita (publicación)

Gaceta Oficial: N° 40.917 del 02-06-2016.

Acto: Decreto Presidencial N° 2.342.

Objeto: El Plan Nacional de Seguridad de la Aviación Civil tiene por objeto indicar los medios disponibles, establecer los niveles de coordinación y de responsabilidad para la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general; en todos los asuntos relacionados con la vigilancia permanente de la Seguridad de la Aviación Civil, a los fines de evitar la comisión de actos de interferencia ilícita en la República Bolivariana de Venezuela y de aquellos actos de igual índole con repercusión internacional. Asimismo, establece disposiciones y condiciones necesarias para mantener la Seguridad de la Aviación Civil en la República Bolivariana de Venezuela con adecuación a las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en el Anexo 17 "Seguridad" al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (artículo 1).

Deroga a: Decreto N° 6.774 del 26-06-2009, publicado en Gaceta Oficial N° 39.221 del 15-07-2009.

Plan Nacional de Facilitación

Gaceta Oficial: N° 40.917 del 02-06-2016.

Acto: Decreto Presidencial N° 2.343.

Objeto: El Plan Nacional de Facilitación, tendrá por objeto establecer políticas, métodos y procedimientos permanentes, para la simplificación de formalidades o trámites para cruces fronterizos a través de los aeropuertos internacionales; así como en la infraestructura aeronáutica

nacional, los aeródromos o aeropuertos, las aeronaves, tripulantes, pasajeros, equipajes, mercancías, suministros y correo conjuntamente con la provisión de facilidades y servicios necesarios vinculados a los mismos, a fin de facilitar y acelerar la navegación de las aeronaves en el territorio venezolano y evitar todo retardo innecesario a las mismas, a las tripulaciones, a los pasajeros, a la carga y al correo.

Deroga a: Decreto N° 6.775 del 26-06-2009, publicado en Gaceta Oficial N° 39.221 del 15-07-2009.

Actualización e implementación del sistema de tarifas para los trámites, derechos aeronáuticos y servicios prestados por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, por el Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía, así como en los aeropuertos administrados por la Empresa del Estado Bolivariana de Aeropuertos (BAER), S.A.

Gaceta Oficial: N° 40.933 del 28-06-2016.

Acto: Resolución N° 45 del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: Establecer e implementar el sistema de tarifas aeroportuarias, derechos aeronáuticos y demás trámites administrativos que se causen ante el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil para el desarrollo de las actividades realizadas por personas naturales y jurídicas en los aeropuertos de uso público administrados por el Poder Público Nacional, y en aquellos otros que a futuro fueren revertidos, para el uso de las instalaciones y servicios en las áreas del dominio público del Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía, de la empresa del Estado Bolivariana de Aeropuertos (BAER), S.A., y por los demás servicios que preste el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (artículo 1).

Deroga a: Resolución N° 011 del 17-03-2015, publicada en Gaceta Oficial N° 40.624 del 19-03-2015; Resolución N° 037 del 24-03-1997, publicada en Gaceta Oficial N° 36.174 del 31-05-1997; Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-502-14 del 16-12-2014, publicada en Gaceta Oficial N° 40.594 del 03-02-2015; y la Providencia Administrativa N° PRE-CJU-154-09 del 26-05-2009, publicada en Gaceta Oficial N° 39.189 del 29-05-2009.

JULIO

No hubo actos de interés.

AGOSTO

Prohibición de la operación y circulación aérea en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, de las aeronaves clasificadas como de 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 Sistema de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS), conocido comúnmente como DRON o DRONE, a partir del día 27-08-2016 hasta el día 05-09-2016, ambas fechas inclusive

Gaceta Oficial: N° 40.976 del 29-08-2016.

Acto: Resolución N° 6 del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Restricción de la operación y circulación aérea en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, de todo sistema de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), conocido comúnmente como DRON o DRONE, hasta tanto sean dictadas por la autoridad competente, las normas que regirán su operación y empleo

Gaceta Oficial: N° 40.976 del 29-08-2016.

Acto: Resolución Conjunta N° 80/14245/5 de los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, para la Defensa y para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

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

Gaceta Oficial: N° 40.976 del 29-08-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-474-16 del INAC.

Objeto: La presente Providencia Administrativa tiene por objeto establecer los lineamientos para otorgar permisos temporales de operación por cada trabajo aéreo que deseen realizar los explotadores del Sistema de Aeronave Pilotada a Distancia (RPAS), así como los requisitos necesarios para su otorgamiento (artículo 1).

Lineamientos y procedimientos que debe efectuar el interesado para obtener la autorización de la operación de vuelo de los Sistemas de

Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS), conocidos como DRON o DRONE, en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela

Gaceta Oficial: N° 40.978 del 31-08-2016.

Acto: Resolución N° 14412 del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

SEPTIEMBRE

Prohibición de la operación y circulación aérea desde y hacia el estado Nueva Esparta, de las aeronaves clasificadas como de Aviación General y Privada de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 78 y 79 de la Ley de Aeronáutica Civil, las operaciones en los helipuertos, aeropuertos y aeródromos controlados y no controlados del Estado Nueva Esparta a las aeronaves de Aviación General y Privada, así como de todo Sistema de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS), conocido comúnmente como DRON o DRONE, desde el día 07-09-2016 hasta el día 18-09-2016, ambas fechas inclusive

Gaceta Oficial: N° 6.254 Extraordinario del 07-09-2016.

Acto: Resolución Conjunta N° 90/15852/9 de los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, para la Defensa y para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1).

OCTUBRE

Prohibición de las operaciones de aterrizaje y despegue nacionales e internacionales en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela; y se prohíben las operaciones en los helipuertos, aeropuertos y aeródromos controlados y no controlados, así como de las aeronaves clasificadas como de aviación general y privadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Ley de Aeronáutica Civil, y de todo sistema de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), conocido comúnmente como "DRON" o "DRONE", desde el día 24-10-2016 hasta el día 31-10-2016, ambas fechas inclusive

Gaceta Oficial: N° 41.015 del 24-10-2016.

Acto: Resolución N° 14 del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

NOVIEMBRE

Prohibición de las operaciones de aterrizaje y despegue nacionales e internacionales en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, de las aeronaves clasificadas como de aviación general y privada, así como de todo el sistema de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), conocido comúnmente como DRON o DRONES, desde el 01-11-2016 hasta el 07-11-2016, ambas fechas inclusive

Gaceta Oficial: N° 41.021 del 01-11-2016.

Acto: Resolución N° 15 del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Condiciones Generales para la Certificación y Operación en la Prestación del Servicio Especializado de Transporte Aéreo en las modalidades de Taxi Aéreo y Transporte Aéreo de Valores

Gaceta Oficial: N° 41.021 del 01-11-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-560-16 del INAC.

Objeto: La presente Providencia Administrativa establece las normas que rigen el Servicio Especializado de Transporte Aéreo y las condiciones para otorgar el Certificado de Explotador Aéreo a sociedades mercantiles que soliciten su certificación, el cual será a demanda o solicitud para el traslado de personas o cosas con fines específicos a cambio de una contraprestación.

Deroga a: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-156-05, del 10-05-2005, publicada en Gaceta Oficial N° 38.234 del 22-07-2005.

DICIEMBRE

Programa Estatal de Seguridad Operacional (SSP) en la Actividad Aeronáutica desarrollada en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela

Gaceta Oficial: N° 41.044 del 02-12-2016.

Acto: Resolución N° 18 del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: El presente programa establece los objetivos, el marco de trabajo y el enfoque en la implementación y supervisión permanente de políticas en materia de Seguridad Operacional del estado en la actividad aeronáutica desarrollada en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Aeronáutica Civil y las normas y métodos recomendados emanados de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (artículo 1).

Prohibición de la operación y circulación aérea en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, de las aeronaves clasificadas como de aviación general y privada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Ley de Aeronáutica Civil; y se prohíben las operaciones en los helipuertos, aeropuertos y aeródromos controlados y no controlados a las aeronaves de aviación general y privada, así como a todo el sistema de aeronaves pilotadas a distancias (RPAS), conocido comúnmente como DRON o DRONE, a partir del día 11-12-2016 hasta el 14-12-2016, ambas fechas inclusive

Gaceta Oficial: N° 41.050 del 12-12-2016.

Acto: Resolución N° 30 del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas.

Objeto: igual a su nombre según el artículo 1.

Orden al Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB), que gire instrucciones pertinentes a los Comandantes de las Regiones Estratégicas de Defensa Integral, para restringir el desplazamiento fronterizo de personas, tanto por vía terrestre, aérea y marítima, así como el paso de vehículos, durante un lapso de setenta y dos (72) horas contados a partir de la publicación de esta Resolución Conjunta, con el objeto de resguardar la inviolabilidad de las fronteras y prevenir actividades de personas que pudiesen representar amenazas a la seguridad de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con los parámetros de actuación de los órganos de seguridad del Estado

Gaceta Oficial: N° 41.050 del 12-12-2016.

Acto: Resolución conjunta N° 186/017112 de los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y para la Defensa.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Prorroga por el lapso de setenta y dos (72) horas la vigencia de la Resolución Conjunta N° 186/017112, de fecha 12 de diciembre de 2016, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.050 de la misma fecha, mediante la cual se ordena al Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB), que gire instrucciones pertinentes a los Comandantes de las Regiones Estratégicas de Defensa Integral, para restringir el desplazamiento fronterizo de personas, tanto por vía terrestre, aérea y marítima, así como el paso de vehículos, con el objeto de resguardar la inviolabilidad de las fronteras y prevenir actividades de personas que pudiesen representar amenazas a la seguridad de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con los parámetros de actuación de los órganos de seguridad del Estado

Gaceta Oficial: N° 41.053 del 15-12-2016.

Acto: Resolución conjunta 189/ 017170 de los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y para la Defensa

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Directrices que establecen el funcionamiento y supervisión de los aeroclubes en los distintos aeródromos o aeropuertos de la República Bolivariana de Venezuela

Gaceta Oficial: N° 41.059 del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1295-16 del INAC.

Objeto: La presente Providencia Administrativa, regula el funcionamiento de las personas jurídicas cuyo objeto de constitución y asociación es brindar servicios de promoción, gestión y fomento de actividades aeronáuticas bajo la figura de aeroclub ubicados en aeropuertos, aeródromos del país o en sus adyacencias, que pueden incluir el uso de instalaciones, mantenimiento, realización de eventos aéreos, eventos deportivos aeronáuticos y cualesquiera otras actividades aeronáuticas que no estén expresamente atribuidas a cualquier otra organización pública o privada, con el objetivo de fomentar y desarrollar la actividad aeronáutica en el país.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Organizaciones de Mantenimiento Aeronáutico (RAV 145)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-837-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación Aeronáutica Venezolana establece los requisitos para la emisión del certificado de aprobación para organizaciones de mantenimiento de aeronaves y sus componentes, así como también las normas generales de operaciones para las organizaciones de mantenimiento aeronáutico certificadas bajo esta regulación.

Deroga a: RAV 145, publicada en Gaceta Oficial N° 5.898 Extraordinario del 11-12-2008.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Sistema de Control de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) (RAV 5)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1644-16 del INAC.

Objeto: La presente regulación aeronáutica tiene por objeto establecer los requisitos para la implementación y mantenimiento del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional (SMS) por parte de los proveedores de servicios que se constituyan o establezcan en la República Bolivariana de Venezuela.

Deroga a: RAV 5, publicada en Gaceta Oficial N° 6.099 Extraordinario del 23-05-2013.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Procedimiento para la Certificación de Productos y Componentes (RAV 21)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1645-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación establece los requerimientos referidos a los procedimientos en materia de productos y componentes, así como las reglas que rigen a los titulares de cualquiera de estos certificados o autorizaciones; los requisitos para clasificación, aprobación y registro de las reparaciones y modificaciones mayores en productos aeronáuticos; y los estándares de aeronavegabilidad aceptados por la Autoridad Aeronáutica.

Deroga a: RAV 21, publicada en Gaceta Oficial N° 39.836 del 05-01-2012.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Directivas de Aeronavegabilidad (RAV 39)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1646-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación establece los requisitos relacionados a las Directivas de Aeronavegabilidad (DA) que se aplican a aeronaves y componentes de aeronave, para efectos de esta Regulación llamados Productos, registrados en la República Bolivariana de Venezuela, las cuales tienen como propósito asegurar que se tomen las acciones en una aeronave o componente de aeronave para restaurar un nivel aceptable de seguridad, cuando se ha encontrado evidencia que este podría verse comprometido.

Deroga a: RAV 39, publicada en Gaceta Oficial N° 5.897 Extraordinario del 11-11-2008.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Identificación de Productos, Marcas de Nacionalidad, Matrícula y Uso de las Aeronaves (RAV 45)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1647-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación es aplicable a los procesos de identificación de aeronaves, motores y hélices que son fabricados bajo los términos de un certificado tipo o certificado de producción; a la identificación de algunas partes de reemplazo y partes modificadas producidas para la instalación en productos de reemplazo y partes modificadas producidas para la instalación en productos certificados en tipos; marca de nacionalidad, matrícula y uso de aeronaves registradas en la República Bolivariana de Venezuela.

Deroga a: RAV 45, publicada en Gaceta Oficial N° 6.099 Extraordinario del 23-05-2013.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Registro Aeronáutico Nacional (RAV 47)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1648-16 del INAC.

Objeto: La presente regulación establece las normas que regulan los actos jurídicos relativos a la matriculación de aeronaves, la inscripción de documentos y títulos relativos a la propiedad, tenencia y uso de aeronaves, gravámenes, actos, contratos de utilización de aeronaves y acuerdos similares, personal aeronáutico, infraestructura, concesiones o permisos que otorgue la Autoridad Aeronáutica. Asimismo, se establecen las normas relativas a la organización, control, resguardo y custodia del Archivo Nacional Aeronáutico.

Deroga a: RAV 47, publicada en Gaceta Oficial N° 49.654 del 06-05-2015.

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

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1649-16 del INAC.

Objeto: La presente Regulación se aplicará a los aspirantes y titulares de una licencia aeronáutica, habilitación u otros documentos que la Autoridad Aeronáutica otorgue para el ejercicio de las atribuciones conferidas.

Deroga a: RAV 60, publicada en Gaceta Oficial N° 6.099 Extraordinario del 23-05-2013.

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

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1650-16 del INAC.

Objeto: La presente regulación establece los requisitos médicos para determinar la aptitud psicofísica de los aspirantes y titulares de una licencia aeronáutica, los procedimientos para otorgar los certificados médicos, así como los requisitos para designar y autorizar a los Médicos Examinadores Aeronáuticos y los Centros Médicos Aeronáuticos Examinadores, por parte de la Autoridad Aeronáutica.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Reglas de Vuelo y Operación General (RAV 91)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1651-16 del INAC.

Objeto: Esta regulación establece las reglas que rigen la operación de aeronaves dentro del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, excluyendo del ámbito de aplicación, los globos libres no tripulados de acuerdo a la RAV 101 y vehículos ultralivianos motorizados operados, hasta 3 millas náuticas de la costa, de acuerdo con la RAV 103.

Deroga a: RAV 91, publicada en Gaceta Oficial N° 5.962 Extraordinario del 19-02-2010.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Trabajos Aéreos (RAV 130)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1652-16 del INAC.

Objeto: La presente regulación tiene por objeto dictar las normas para la obtención del certificado de explotador de Servicios de Trabajos Aéreos y el control de sus operaciones con Aeronaves Tripuladas y Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPA).

Deroga a: RAV 130, publicada en Gaceta Oficial N° 6.099 Extraordinario del 23-05-2013.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Certificación de Centros de Instrucción Aeronáutica (CIA) y las Habilitaciones respectivas para la Formación de Tripulantes de Vuelo, Tripulantes de Cabina, Despachadores de Vuelo, Personal Vinculado a la Operación de RPA y Demás Especialidades Técnicas Aeronáuticas (RAV 141)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1653-16 del INAC.

Objeto: La presente regulación contiene los requisitos para la emisión del Certificado de funcionamiento como Centro de Instrucción Aeronáutica (CIA) y las habilitaciones respectivas, para la formación de tripulantes de vuelo, tripulantes de cabina, despachadores de vuelo, personal vinculado a la operación de RPA y demás especialidades Técnicas Aeronáuticas. También establece las normas generales de operación para los titulares de estos Certificados y sus habilitaciones.

Deroga a: RAV 141, publicada en Gaceta Oficial N° 6.099 Extraordinario del 23-05-2013.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Servicios de Información Aeronáutica, Cartas Aeronáuticas y Unidades de Medidas que se Emplean en las Operaciones Aéreas y Terrestres (RAV 273)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1654-16 del INAC.

Objeto: La presente regulación rige lo establecido en la Ley de Aeronáutica Civil, en aras del cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, así como, las disposiciones y recomendaciones adoptadas por la República Bolivariana de Venezuela, como Estado contratante de la Organización de Aviación Civil Internacional, orientada a la correcta prestación del Servicio de Información Aeronáutica, Cartas Aeronáuticas, Construcción de Procedimientos de Vuelo Visual y por Instrumentos y las Unidades de medida que se emplean en las operaciones aéreas y terrestres, basados en el Sistema Internacional (SI).

Deroga a: RAV 273, publicada en Gaceta Oficial N° 5.962 Extraordinario del 19-02-2010.

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Reglamento del Aire (RAV 281)

Gaceta Oficial: N° 6.279 Extraordinario del 23-12-2016.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1655-16 del INAC.

Objeto: El Reglamento del Aire se aplica a las aeronaves que ostenten la marca de nacionalidad y matrícula de la República Bolivariana de Venezuela cualquiera que sea el lugar en que se encuentre, siempre que no se oponga al reglamento publicado por el Estado que tenga jurisdicción en el territorio sobre el cual vuela y de todas las aeronaves extranjeras que operen en nuestro territorio.

Deroga a: RAV 281, publicada en Gaceta Oficial N° 6.099 Extraordinario del 23-05-2013.

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL EN LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL VENEZOLANA

Ramón Antonio Castro Cortez¹

A Emiliana

Resumen: *El artículo consiste en algunas anotaciones sobre los diferentes supuestos de hecho que pueden dar lugar a la responsabilidad extracontractual aeronáutica según la legislación venezolana, incorporando el estudio de casos acontecidos en el país.*

Palabras clave: *Responsabilidad extracontractual – Responsabilidad aeronáutica – Abordaje*

SUMARIO. Introducción. I. La responsabilidad civil extracontractual. **II.** La responsabilidad civil extracontractual en aviación y sus supuestos. **1.** Los daños a terceros superficiarios. **2.** Los daños por abordaje aéreo. **3.** Los daños causados en el marco del contrato de transporte aéreo pero con dolo o culpa. **III.** Seguros y responsabilidad civil en aviación. **IV.** Casuística y discusión sobre la normativa aplicable. **1.** El caso VIASA 742. **2.** El caso MAS AIR – TRANSCARGA. **3.** El caso SANTA BÁRBARA 518. **Conclusiones**

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2014, participamos en el Curso Internacional de Derecho Aeronáutico organizado por la Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA) donde tuvimos la fortuna de discutir sobre diversos temas de la especialidad de la mano de los destacados profesores Mario Folchi, Ángela Marina Donato, Emilio Romualdi y Horacio Knobel.

En aquella oportunidad alternamos con distinguidos colegas estudiosos de este campo provenientes de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Perú y Venezuela, lo que aumentó todavía más el nivel de las discusiones convirtiéndose en un interesante laboratorio de Derecho comparado.

El curso en cuestión se desarrolló en Buenos Aires, República Argentina. Habiendo finalizado nuestros estudios y encontrándonos a bordo de un taxi, en medio de la emblemática avenida 9 de julio de esa ciudad, junto a nuestros

¹ Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEF – Universidad Monteávila.

apreciados colegas Roberto Hung Cavalieri y Antonio Silva Aranguren surgió la idea de organizar un diplomado en Derecho Aeronáutico vista su escasa divulgación en Venezuela.

Antonio, con gran disciplina, se puso manos a la obra junto a la Universidad Monteávila llevando el proyecto a feliz término en 2016, con su primera edición, y en el que hemos tenido el honor de formar parte del cuerpo docente. Este estudio recoge algunos de los temas de los que somos responsables en el diplomado y tiene por único fin contribuir a la discusión en tan importante materia.

I. LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL

La doctrina más autorizada² ha señalado que la responsabilidad civil extracontractual “es la obligación de reparar un daño proveniente del incumplimiento culposo de una conducta o deber jurídico preexistente (...) y ocurre cuando el agente causa un daño a la víctima mediante la comisión de un hecho ilícito”.

En atención a las características propias de la responsabilidad civil ordinaria, es menester señalar que: i) se trata de una responsabilidad subjetiva³, en consecuencia será necesario probar la culpa del agente o causante del daño; ii) se responde de todo daño ya sea este patrimonial (daño emergente y lucro cesante) o moral y iii) los daños deben ser consecuencia directa e inmediata del evento, por lo que se excluye el daño indirecto.

Entre nosotros, la norma fundamental correspondiente a la responsabilidad civil extracontractual se encuentra recogida en el artículo 1185 del Código Civil⁴ que establece: “El que con intención, o por negligencia, o por imprudencia ha causado un daño a otro, está obligado a repararlo”.

No obstante lo anterior, si bien la disposición aludida constituye el principio general aplicable en las diferentes ramas del derecho, ella puede presentar algunas peculiaridades y debe ser estudiada en el contexto de la materia específica que corresponda: la aviación civil en nuestro caso y la ley que le sea aplicable.

² Eloy Maduro Luyando: *Curso de Obligaciones*. 7ma edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1989, p. 136.

³ Solo excepcionalmente será una responsabilidad objetiva en los casos de las llamadas responsabilidades especiales; es decir, en el de las responsabilidades por hecho ajeno y por cosas ex artículos 1190 y siguientes del Código Civil.

⁴ Código Civil. *Gaceta Oficial* No. 3456, julio 26, 1982.

II. LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL EN AVIACIÓN

Vista la complejidad que presenta el uso de aeronaves, tanto por el medio físico por el que predominantemente se desplazan como por sus particularidades técnicas, y tomando en cuenta la posibilidad de afectación de terceros en el contexto de las operaciones aéreas es que surge la llamada responsabilidad civil en aviación o responsabilidad aeronáutica, la cual se encuentra regulada en Venezuela por la normativa especial aplicable a la materia; esto es, la contenida en la Ley de Aeronáutica Civil (LAC)⁵.

Primeramente, resulta vital recordar que el artículo 1 indica que la LAC regula las actividades del transporte aéreo, la navegación aérea y otras relativas al empleo de aeronaves civiles donde ejerza jurisdicción la República; mientras que el artículo 2 estipula que están sometidos al ordenamiento jurídico venezolano: i) toda aeronave civil que se encuentre en el territorio de Venezuela o vuele su espacio aéreo, su tripulación, pasajeros y demás efectos transportados en ella; ii) los hechos que ocurran a bordo de aeronaves civiles venezolanas cuando vuelen fuera del espacio aéreo de la República; iii) los hechos cometidos a bordo de aeronaves civiles, independientemente de su nacionalidad, cuando ocurran en el espacio aéreo extranjero y produzcan efectos en territorio de Venezuela o se pretenda que lo tengan en éste y iv) los hechos ocurridos en aeronaves civiles extranjeras que vuelen en el espacio aéreo venezolano.

Asimismo, la LAC preceptúa en su artículo 16 que “aeronave es toda máquina que pueda sustentarse en la atmósfera por reacciones del aire, que no sean las reacciones del mismo contra la superficie de la tierra y que sea apta para transportar personas o cosas”⁶.

Por otra parte, es importante enfatizar con Belisario⁷ que esta responsabilidad aeronáutica es la obligación que tiene el explotador de aeronaves de indemnizar los daños y perjuicios resultantes de la utilización de una aeronave siempre que la misma esté siendo efectivamente empleada en la práctica de la navegación aérea; en consecuencia, si sobreviniere un evento dañoso originado por una aeronave que no se encuentre en el curso de

⁵ Ley de Aeronáutica Civil. *Gaceta Oficial* No. 39140, marzo 17, 2009.

⁶ Esta definición impide, por ejemplo, que los aerodeslizadores sean conceptuados como aeronaves por cuanto aquellos se sustentan por las reacciones del aire contra la superficie terrestre.

⁷ Freddy Belisario: *Derecho del Transporte Aéreo*. Universidad Marítima del Caribe. Catia La Mar, 2008, p. 189.

operaciones aéreas la responsabilidad es de Derecho común y deberá tratarse según las normas del Código Civil.

El principio general es que el propietario de la aeronave es su explotador salvo que haya cedido tal carácter a un tercero mediante un contrato debidamente inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional. En tal sentido, la LAC en el último aparte de su artículo 30 señala que el explotador es “la persona que utiliza legítimamente la aeronave por cuenta propia, aun sin fines de lucro, conservando la conducción técnica y la dirección de la tripulación, que figura inscrita como tal, en el Registro Aeronáutico Nacional, conforme con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico”.

Es oportuno agregar también que por tratarse aquí de la cara extracontractual de la responsabilidad aeronáutica, la misma está centrada en un daño que no deriva de contrato o que, existiendo este, lo ocurrido pueda subsumirse o tratarse como si no hubiese existido dicho contrato.

Conviene entonces, como consecuencia de lo antes dicho, referirnos a los diversos supuestos en los que puede configurarse la responsabilidad extracontractual en aviación, como veremos de seguidas:

1. Los daños a terceros superficiarios

Consisten en los daños que pueda generar una aeronave a terceros que se encuentren en la superficie; por cierto que por superficie no solo debe entenderse la terrestre pues también debe incluirse la acuática.

Como se desprende de lo anterior, estos daños pueden ser causados no solo porque una aeronave en el curso de sus operaciones se precipite a la superficie sino también por las personas u objetos que eventualmente puedan ser expelidos desde dicha aeronave.

El encabezamiento del artículo 108 de la LAC es la norma rectora en esta materia y a la letra reza:

El explotador de aeronaves civiles será responsable por los daños que se causen a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie con motivo de la operación de aeronaves o como consecuencia de una persona o cosa desprendidos o lanzados de la misma. Se entiende por operación de una aeronave todo movimiento realizado por ésta bajo la acción directa de sus propios medios de propulsión o sustentación.

Comencemos por el análisis de esto último. Según se dijo más arriba, para que se configure este tipo de responsabilidad es necesario que los daños se produzcan en el marco de la operación de una aeronave y, en este sentido, la LAC define lo que por tal debe entenderse; no obstante, en relación con ello,

cabría preguntarse si éste régimen especial de responsabilidad aeronáutica sería aplicable si ocurriese un evento durante el curso de las maniobras de remolque (*push-back*) de la aeronave que generara un daño a un tercero superficario, a lo que respondemos negativamente pues en ese decurso la aeronave no se encuentra en operación al no estarse moviendo por efecto de sus medios de propulsión o sustentación sino por los del remolcador (*paymover*).

El artículo bajo examen, por otra parte, deja implícito que su aplicabilidad se restringe a aeronaves civiles, las cuales por argumento a contrario del artículo 17 de la LAC son todas aquellas con un uso distinto al militar, de policía o de aduana, mismas que en general son llamadas aeronaves de Estado. Esta afirmación encuentra además respaldo en el artículo 1, ya mencionado, donde expresamente se señala que la LAC está dirigida a regular a aeronaves civiles y que solo se le aplicará a aeronaves del Estado cuando una norma expresamente así lo establezca, lo que no es el caso del artículo 108 aquí revisado.

Además, de la primera parte del texto del artículo 108 surgen varios aspectos interesantes, siendo el primero de ellos que aun estando en el contexto de una responsabilidad extracontractual, dicha responsabilidad no es subjetiva, como es usual, sino objetiva y recae en el explotador de la aeronave y se configura por el hecho de la ocurrencia del daño sin que sean necesarias imputaciones de culpa ni probanzas al respecto. Por otra parte, es claro también y esto sí es típico de la responsabilidad extracontractual del Derecho común, más no de la responsabilidad aeronáutica, que se trata de una responsabilidad ilimitada, por lo tanto el explotador deberá responder por la totalidad del daño con sus bienes habidos y por haber.

Naturalmente, como es de principio, el explotador puede eximirse de responsabilidad con los alegatos y probanzas de causa extraña no imputable; es decir, caso fortuito, hecho de la víctima o hecho de un tercero. Respecto a esta última posibilidad, el primer aparte del artículo 108 señala: “La persona que opera una aeronave sin el consentimiento del explotador, será responsable de los daños causados a terceros en la superficie” pero para ello, según el último aparte de dicho artículo, el explotador debe acreditar que tomó todas las previsiones necesarias para evitar tal cuestión porque, de no ser así, será responsable solidariamente de los daños causados a terceros junto al que haya operado la aeronave sin su consentimiento, motivo por el cual en este último caso la víctima o víctimas del daño pueden, a su elección, ir contra el explotador por la indemnización total del daño efectivamente sufrido sin perjuicio de que posteriormente el explotador pueda repetir del tercero que hizo la operación no consentida de la aeronave.

El artículo 109 de la LAC establece que la acción para exigir las indemnizaciones por daños a terceros en la superficie se prescribe en un lapso de tres años, los cuales se cuentan desde el día en que haya ocurrido el daño.

2. Los daños por abordaje aéreo

El legislador venezolano define el abordaje aéreo en el artículo 110 que es largo y de cierta complejidad como la materia que es objeto de regulación, con lo cual consideramos conveniente hacer su análisis de manera gradual.

Así, la disposición estudiada comienza definiendo lo que debe entenderse por abordaje aéreo cuando señala que “es toda colisión o interferencia entre dos o más aeronaves en movimiento”. El legislador no aporta ningún comentario sobre las implicaciones de la voz colisión, por lo que diremos que se trata del contacto material violento entre dos o más aeronaves en movimiento. La situación es otra con respecto al término interferencia pues el último aparte del artículo examinado estatuye que hay interferencia “cuando se causen daños a aeronaves en movimiento o a personas o bienes a bordo de las mismas, por otra aeronave en movimiento, sin que exista verdadera colisión”.

En consecuencia, a pesar de que en ambos casos hay abordaje aéreo, lo que distingue a la colisión de la interferencia es la presencia o no de contacto material entre dos o más aeronaves en movimiento. Aun cuando, de acuerdo a la legislación venezolana, no existe un tratamiento diferenciado para uno u otro supuesto, aportamos un par de ejemplos a título ilustrativo: una ocurrencia que involucre el choque de dos aeronaves en pleno vuelo es una colisión; en tanto que, un evento en donde la estela turbulenta o vórtice de una aeronave genere daños físicos o materiales a otra aeronave en movimiento constituye una interferencia.

El artículo 110 contiene otras precisiones que es importante revisar, ya que establece cuándo una aeronave está en movimiento en tres numerales que, de suyo, no son concurrentes sino alternativos, a saber: 1. Cuando se encuentren en funcionamiento cualquiera de sus servicios o equipos con la tripulación, pasajeros o carga a bordo. 2. Cuando se desplaza en la superficie con su propia fuerza motriz. 3. Cuando se haya en vuelo.

Sobre lo inmediatamente anterior caben los siguientes comentarios. Respecto del numeral 1, para que se reputa que la aeronave se encuentra en movimiento será necesario que sus servicios o equipos estén efectivamente en funcionamiento y además será imprescindible que la tripulación ya se encuentre a bordo de la aeronave bien con los pasajeros o, alternativamente, con la carga a bordo.

En cuanto al numeral 2, huelga decir que el desplazamiento en superficie debe estarse produciendo por efecto de la propia fuerza motriz de la aeronave, lo que descarta por ejemplo que pueda considerarse que la aeronave esté en movimiento cuando la misma esté siendo remolcada.

Por lo que toca al numeral 3, la disposición aquí estudiada contiene una mención en su primer aparte que precisa que una aeronave se encuentra en vuelo “desde el momento en que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje”; todo lo cual, parece evidenciar que en el carreteo⁸; es decir, durante el desplazamiento de la aeronave por la pista de rodaje del aeropuerto antes de despegar o después que ha ocurrido el aterrizaje, dicha aeronave no se haya en vuelo para los efectos de la LAC.

En suma, de no configurarse, en cada caso, alguna de las tres situaciones descritas anteriormente, las aeronaves no estarían en movimiento, lo que descartaría la posibilidad de encontrarse ante un abordaje aéreo en los términos concebidos en la LAC.

Por otra parte, el artículo 111 si bien se refiere a la ocurrencia de daños sufridos por terceros en la superficie, de lo que tratamos en el apartado anterior, tiene cabida aquí pues se trata del caso específico de que dichos daños han sido a consecuencia de un abordaje aéreo y, en tal evento, el legislador determina que los explotadores de cada una de las aeronaves involucradas en el abordaje deberán responder solidariamente en relación a las indemnizaciones que correspondan, por lo que los afectados podrán someter sus reclamos contra una de ellas que quedará obligada por la totalidad pero, por supuesto, conservando la posibilidad de repetir de los demás explotadores de las aeronaves involucradas en el abordaje.

Aunque no lo dice expresamente la norma rectora en la materia (artículo 110 de la LAC), la responsabilidad por la indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el abordaje debe atribuirse al explotador de la aeronave que causó el abordaje (abordaje culpable) en beneficio de la aeronave inocente pues ello se desprende del artículo 116 de la LAC que ordena a los explotadores de aeronaves civiles a obtener coberturas por el riesgo de abordaje, lo cual no tendría sentido si quien tuviese la responsabilidad fuese un sujeto distinto a dicho explotador de aeronaves .

En otras ocasiones, el abordaje puede darse por razones de fuerza mayor (abordaje fortuito) o incluso puede resultar complejo determinar cuál de las aeronaves es la culpable del abordaje (abordaje dudoso), casos estos en los

⁸ También se le conoce como rodaje aunque en Venezuela lo usual es que se use la expresión “taxeo” -que es una castellanización de la voz inglesa “taxing”- para referirse a esta fase de la operación de una aeronave.

que el daño debe asumirlo quien lo haya sufrido sin poder obtener indemnización alguna del otro.

Las nociones precedentes sobre los tipos de abordaje provienen del Tratado de Derecho Internacional Privado o Código Bustamante⁹ en sus artículos 289 y siguientes que, desde luego, no entraremos a detallar aquí por cuanto su revisión desbordaría el alcance del presente trabajo que está acotado por las disposiciones de la LAC.

El artículo 112 establece el lapso de prescripción correspondiente a las acciones para exigir las indemnizaciones a que haya lugar por abordaje aéreo y lo fija en tres años contados desde el día en que ocurrió el evento dañoso.

3. Los daños en el marco del contrato de transporte aéreo pero con dolo o culpa

Este último supuesto lo hemos incluido aquí en virtud que, si bien se trata de daños generados en el marco del contrato de transporte aéreo¹⁰ y por tanto sujetos al principio de limitación de responsabilidad consagrado en el artículo 100 de la LAC, los mismos se generan por dolo o culpa del explotador del servicio de transporte aéreo, de sus directivos o cualquier persona que tome decisiones por ellas, de sus dependientes o empleados y traen como consecuencia, según el artículo 106, la pérdida del beneficio de limitación de responsabilidad, por lo que el tema deberá tramitarse según el principio de integralidad de la reparación propio del mundo de la responsabilidad extracontractual analizado en el presente estudio, quedando la víctima habilitada para reclamar todo daño material (daño emergente y lucro cesante) así como también el daño moral, de ser el caso, ello de conformidad con los artículos 1273 y 1196 del Código Civil. Además, el explotador del servicio de transporte aéreo deberá responder con todos sus bienes habidos y por haber.

Igualmente, debe tenerse en cuenta el artículo 115, que complementa al 106 arriba señalado, al establecer que el poseedor de un certificado de explotador de servicios de transporte aéreo o trabajo aéreo¹¹, responderá por sus actos y omisiones ante la Autoridad Aeronáutica, los usuarios y terceros, siendo igualmente responsable por los actos y omisiones tanto de sus

⁹ Tratado de Derecho Internacional Privado. *Gaceta Oficial*, abril 9, 1932.

¹⁰ Puede definirse como el acuerdo entre un transportista aéreo que se obliga a trasladar en una aeronave a pasajeros, correo y carga desde su origen hasta su destino a cambio del pago de una suma de dinero.

¹¹ El artículo 77 indica que “trabajo aéreo es todo servicio especializado distinto al transporte aéreo comercial efectuado mediante la utilización de aeronaves, puede ser remunerado o gratuito y requiere del certificado emitido conforme a las normas técnicas”.

dependientes cuando actúen en el ejercicio de sus funciones como de aquellos terceros con los que hubiese contratado la prestación de un servicio.

Es importante recalcar que, específicamente en las normas antes aludidas, la LAC califica como responsable al explotador de servicios de transporte aéreo y no al explotador de aeronaves civiles, figuras éstas que, al menos de acuerdo al texto legal examinado, son distintas por cuanto la primera de ellas aparece referida de manera indirecta en el artículo 66 al estatuirse que –para que se le otorgue el certificado correspondiente– debe tratarse de una empresa que cuente con la aptitud y competencia para realizar operaciones de transporte aéreo con la idoneidad económica, capacidad técnica y legal así como con las garantías para afrontar las responsabilidades derivadas de la prestación del servicio. Solo agregaremos nosotros que visto que el legislador usa el término empresa, pareciera entonces que solo las personas jurídicas son susceptibles de ser explotadores del servicio de transporte aéreo, aunque ello colide con lo expresado en el artículo 8 *ejusdem* que se contrae a la posibilidad de que los servicios aeronáuticos puedan ser prestados también por personas naturales.

En contraste, reiteramos que el explotador de aeronaves civiles es, según el último aparte del artículo 30 de la LAC, “la persona que utiliza legítimamente la aeronave por cuenta propia, aun sin fines de lucro, conservando la conducción técnica y la dirección de la tripulación, que figura inscrita como tal, en el Registro Aeronáutico Nacional (...)”. Claramente, en este caso, el legislador emplea el término persona de donde se deriva que bien puede tratarse de personas naturales o jurídicas, ya que donde no distingue el legislador, tampoco debe hacerlo el intérprete.

Baste, por último, precisar en este apartado que del primer aparte del referido artículo 30 de la LAC se desprende que el propietario de la aeronave es su explotador salvo que haya transferido dicha condición por cualquier título, lo que invariablemente comporta que: i) haya un contrato al respecto debidamente inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional y ii) el propietario queda liberado de responsabilidad incluyendo la relativa a indemnizar en caso de ocurrencia de daños, por cuanto el explotador pasa a ser el obligado ante tales eventualidades.

III. SEGUROS Y RESPONSABILIDAD CIVIL EN AVIACIÓN

Como fue mencionado incidentalmente más arriba, el artículo 116 de la LAC establece la obligación para los explotadores de aeronaves de obtener las correspondientes coberturas de seguro para los riesgos involucrados en la aviación y entre las que menciona expresamente, como es lógico, aquellas

destinadas a amparar los daños a terceros superficiarios así como los vinculados o producidos por abordaje.

IV. CASUÍSTICA Y DISCUSIÓN SOBRE LA NORMATIVA APLICABLE

Hemos tomado tres casos ocurridos en Venezuela para describir las circunstancias en que se produjeron y luego plantear brevemente una discusión jurídica sobre la aplicabilidad de la normativa en vigor. Dejamos claro que algunos de los casos se producen en épocas anteriores a la vigencia de la LAC actual pero insistimos en que el ejercicio aquí planteado consiste en recordar los hechos, subsumirlos en la legislación vigente y generar un análisis para mejor comprensión de los diferentes supuestos de responsabilidad civil estudiados anteriormente.

1. El caso VIASA 742

El 16 de marzo de 1969, una aeronave fabricada por la hoy desaparecida McDonnell Douglas, modelo DC-9, serie 32, con siglas YV-C-AVD, con librea de Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA) y operada por Aerovías Venezolanas S.A. (AVENSA), con destino a Miami (vuelo 742), se dispone a despegar desde la cabecera de la pista correspondiente (22R-04L) del también desaparecido aeropuerto Grano de Oro en la ciudad de Maracaibo, en el estado Zulia. La aeronave inicia el recorrido de despegue sin lograr elevarse lo suficiente, con lo que apenas puede trasponer la cerca perimetral del aeropuerto, golpeando poco después con una de sus turbinas un poste de alumbrado público, tras lo cual la aeronave, ya comprometida, se encuentra en su precario vuelo con un segundo poste con reflectores de iluminación de una cancha deportiva que le rompe uno de los tanques de combustible y finalmente vuelve a impactar con otro poste de energía eléctrica que literalmente le arranca uno de los planos, precipitándose a tierra en llamas e incluso, durante su caída, una de sus turbinas se desprende y sale proyectada, cayendo desperdigadamente el fuselaje, el ala y la turbina mencionada sobre zona poblada del barrio Ziruma y urbanización La Trinidad de esa ciudad con un lamentable saldo de 155 personas muertas¹², de las cuales 84 se encontraban a bordo y 71 eran terceros en superficie, a los

¹² En su momento fue el accidente más mortífero de la historia de la aviación mundial y permaneció como el más letal en Venezuela hasta el 16 de agosto de 2005 con la ocurrencia del terrible accidente del vuelo 708 de la aerolínea West Caribbean Airways en el que fallecieron 160 personas al caer en un predio agrícola en Machiques, estado Zulia.

que deben sumarse unos 100 heridos también en tierra más una importante cantidad de viviendas dañadas¹³.

Concentrémonos entonces a efectos de nuestra discusión jurídica en los daños sufridos por terceros superficiarios, dentro de los que podemos identificar daños físicos consistentes en personas fallecidas y lesionadas, así como daños materiales en relación a las viviendas y otros bienes que resultaron afectados o destruidos.

En este sentido, asumiendo que el accidente hubiese ocurrido en fecha reciente y bajo la égida de la LAC actual, resultaría plenamente aplicable el artículo 108 previamente desarrollado, por lo que los terceros superficiarios tendrían una acción muy clara en contra del explotador de la aeronave siniestrada por los daños que ésta, como tal, haya causado a las personas o cosas sobre la superficie así como los ocasionados por las cosas desprendidas de la misma (la turbina y el plano, en el caso estudiado). No hay ni que decir, por otra parte, que en el caso aquí examinado la aeronave se encontraba en operación, que es uno de los extremos de la norma, ya que la misma estaba “en movimiento realizado por la acción directa de sus propios medios de propulsión o sustentación” para decirlo con las mismas palabras del legislador.

Algo más complicada resulta la tarea de determinar quién era el explotador de esa aeronave; no obstante, tenemos noticia¹⁴ de que dicha aeronave, aun cuando propiedad de AVENSA, había sido arrendada a VIASA a través de un arrendamiento húmedo (*wet lease*), por lo que, a pesar de tener librea y distintivos de VIASA, era AVENSA quien hacía la operación técnica y dirigía la tripulación de la aeronave al punto que su comandante era quien fungía, en ese momento, como jefe de operaciones de la aerolínea AVENSA; motivo por el cual, parecería sostenible que, en aplicación del artículo 108 en concordancia con el artículo 30 ya estudiados, sea la última de las empresas mencionadas contra quien debía proponerse la acción; sin embargo, el artículo 31 señala que por virtud del contrato de arrendamiento de aeronave se transfiere del arrendador (AVENSA) al arrendatario (VIASA) el carácter o condición de explotador sin importar que dicho arrendamiento haya sido con tripulación (*wet lease*) o sin ella (*dry lease*) y, en consecuencia, es VIASA quien debía responder por los graves daños y perjuicios ocasionados con motivo del accidente.

¹³ https://es.wikipedia.org/wiki/Vuelo_742_de_Viasa Acceso 12 de diciembre de 2016.

¹⁴ <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=875080&page=26> Acceso 14 de diciembre de 2016.

2. El caso MAS AIR – TRANSCARGA

El 6 de junio de 2012, en el aeropuerto internacional Simón Bolívar -aeropuerto que sirve a la ciudad de Caracas- se encontraba en rampa una aeronave Airbus A300 de la empresa TRANSCARGA haciendo operaciones de estiba, en tanto que otra aeronave Boeing 767-300 de la aerolínea MAS AIR, que ya las había finalizado y que se encontraba aparcada paralela a la primera, emprendió el carreteo para dirigirse a la pista (09-27) para su despegue cuando, en plena maniobra de salida de la rampa, impactó con su dispositivo de punta alar (*winglet*) a uno de los estabilizadores horizontales de la aeronave de TRANSCARGA causándole importantes daños a ésta.

El punto a analizar aquí es si estamos en presencia de un abordaje aéreo de acuerdo a las previsiones de la LAC, a lo cual, en principio, podemos responder negativamente por cuanto, como comentásemos más arriba, el legislador exige para que exista un abordaje que el evento se produzca entre dos o más aeronaves en movimiento, según la definición contenida en el artículo 110 de la LAC, lo que no es el caso en el siniestro previamente descrito porque al menos la aeronave de TRANSCARGA no estaba en movimiento por cuanto no se encontraban en funcionamiento sus equipos, ni se estaba desplazando en la superficie ni tampoco se hallaba en vuelo. Ello generaría entonces como consecuencia la imposibilidad de aplicar el régimen especial de responsabilidad de la LAC, teniendo que tratarse el asunto en base a las disposiciones del Código Civil.

A pesar de lo antes dicho, es interesante lo planteado por Belisario¹⁵ quien apunta que del artículo 110 de la LAC ya señalado “se infiere que también existe abordaje cuando una aeronave en movimiento ocasiona daño a otra (...) aun cuando no haya colisión o interferencia entre dos o más aeronaves en movimiento”, lo que conduciría entonces a aplicar dicha normativa especial al caso aquí analizado.

3. El caso SANTA BÁRBARA 518

El 21 de febrero de 2008 una aeronave fabricada por Aérospatiale, modelo ATR 42-300 de SANTA BÁRBARA AIRLINES, siglas YV 1449, con destino a Maiquetía (vuelo 518) se encuentra haciendo el rodaje en su camino a la cabecera de la pista (07-25) del aeropuerto Alberto Carnevali de la ciudad de Mérida, en el estado del mismo nombre, cuando el comandante de la

¹⁵ F. Belisario, *op.cit.*, p. 212.

aeronave le señala al primer oficial que “los giróscopos¹⁶ no están funcionando”, que “vamos a salir a oscuras”, que “la otra vez también nos pasó y tuvimos que salir así” y que “se arreglará en vuelo”. Desde la torre de control, ignorando la conversación que se está produciendo en la cabina de mando, se autoriza el despegue.

Desgraciadamente, tenemos noticias de esa conversación, a través del dispositivo de grabación de datos de voz de la llamada “caja negra”, ya que a los pocos minutos del despegue, los pilotos de la aeronave se desorientaron por no contar con instrumentos fundamentales para la navegación aérea, como son los giróscopos, y la aeronave se estrella a unos 4150 metros de altura, en el páramo Los Conejos de la cordillera de Los Andes, con un trágico final de 46 personas fallecidas¹⁷.

Al entrar a analizar el caso, nos encontramos con que los afectados por este accidente son principalmente los pasajeros -la LAC los llama indistintamente pasajeros o usuarios- quienes se encontraban en una relación contractual con la aerolínea, motivo por el cual uno de los primeros cuestionamientos sería si el régimen aplicable es el del artículo 100 con la consiguiente limitación de responsabilidad del transportista.

De la narración de los hechos, resulta clara la total negligencia del comandante y primer oficial de la aeronave que raya en una conducta dolosa al iniciar el vuelo en esas condiciones, de donde se desprende a su vez que, las responsabilidades por el accidente dejan de lado el terreno de la contractualidad propia de la relación transportista – pasajero para situarse en el ámbito de la extracontractualidad, perdiendo entonces el explotador del servicio de transporte aéreo (SANTA BÁRBARA AIRLINES) el beneficio de limitar su responsabilidad, de acuerdo al artículo 106 de la LAC, quedando así obligado por la totalidad del perjuicio causado incluyendo los daños materiales y morales correspondientes en los términos del artículo 1196 del Código Civil¹⁸.

¹⁶ Estos dispositivos sirven, nada menos, que para saber la posición del avión con respecto a la superficie terrestre, lo que es fundamental para determinar si la aeronave asciende o desciende y para hacer los virajes de forma precisa.

¹⁷ <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/16314/transcriben-la-conversacion-de-la-caja-negra-del-vuelo-de-merida/> Acceso 15 de diciembre de 2016.

¹⁸ Por lo demás este criterio que hemos venido sosteniendo desde hace tiempo ha sido acogido por la jurisprudencia nacional en el caso Roberto Hung Cavalieri y Jorge Kiriakidis Longhi vs. Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos S.A. (CONVIASA) en fallo pronunciado el 8 de diciembre 2016. Puede verse en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/diciembre/193539-RC.000876-81216-2016-16-556.HTML> Acceso 29 de diciembre de 2016.

CONCLUSIONES

La responsabilidad civil extracontractual en la Ley de Aeronáutica Civil venezolana, está referida a los supuestos de daños a terceros superficiarios, a los daños por abordaje aéreo causados a la(s) aeronave(s) no culpable(s) e incluso a terceros en superficie así como a los daños contractuales devenidos extracontractuales por virtud de dolo o culpa del transportista, sus directivos, dependientes o empleados, todo lo cual está regido básicamente por los artículos 108, 110 y 106 de la LAC y, consecuentemente, por los artículos 1185, 1196 y 1273 del Código Civil.

El esquema común en los dos primeros supuestos de responsabilidad extracontractual antes referidos está caracterizado porque la responsabilidad recae sobre un actor expresamente determinado por la LAC, salvo causa extraña no imputable, al señalar al explotador de aeronaves civiles como deudor de la obligación de indemnizar y además por la integralidad de la reparación que éste deberá satisfacer.

En el caso de los daños causados al pasajero con dolo o culpa en el marco del contrato de transporte, el responsable es el explotador de servicios de transporte aéreo y el asunto debe tramitarse también bajo el régimen de la responsabilidad extracontractual con la integralidad de la indemnización que le es propia, razonamiento este que ha sido acogido por la jurisprudencia venezolana.

NOTAS SOBRE LAS CONDICIONES GENERALES DEL TRANSPORTE AÉREO EN VENEZUELA

Gabriel Sira Santana¹

Resumen: *La colaboración consiste en un repaso del contenido de las Condiciones Generales del Transporte Aéreo, dictadas por la Autoridad Aeronáutica venezolana en el año 2016, y cómo se regula en las mismas los derechos y deberes de los pasajeros y los transportistas en caso de denegaciones de embarque y vuelos cancelados, anticipados o demorados, así como las responsabilidades en materia de equipaje.*

Palabras clave: *Condiciones generales – Transporte aéreo – Derechos del pasajero*

SUMARIO. Introducción. I. Situaciones comunes que se presentan en el transporte aéreo. **II.** Derechos y deberes del pasajero. **1.** Derecho a compensación. **2.** Derecho a un transporte alternativo. **3.** Derecho al reembolso. **4.** Derecho de asistencia. **5.** Derecho de información. **6.** Otros derechos. **7.** Deberes. **III.** Derechos y deberes del transportista. **IV.** El equipaje. **1.** Responsabilidad del transportista en materia de equipaje. **V.** Procedimiento de conciliación

INTRODUCCIÓN

Conforme al artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil², “[l]a Autoridad Aeronáutica de la República es el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil” (en lo sucesivo, INAC), a quien compete –entre otros– “regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil”; como lo son los recursos financieros para la administración de la aeronáutica civil (artículo 15), el Registro Aeronáutico Nacional (artículo 19), las marcas de nacionalidad y matrícula (artículo 20), el uso del espacio aéreo por aquellos objetos que sin ser aeronaves se desplazan o sostienen en el aire (artículo 57), los aeroclubes (artículo 82) y el uso de nuevas tecnologías (artículo 84).

En adición a estas regulaciones, en el numeral 13 del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil³ encontramos el dictar las “condiciones generales para la prestación de los servicios de transporte”, que

¹ Abogado *Summa Cum Laude* por la Universidad Central de Venezuela, en la que cursa especialización en Derecho Administrativo. Investigador del CIDEF. Coordinador de Logística del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEF – Universidad Monteávila.

² Publicada en Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009.

³ Publicada en Gaceta Oficial N° 38.333 del 12-12-2005.

serán aprobadas por el Consejo Directivo del Instituto⁴ previa propuesta del Presidente del INAC (numeral 4 del artículo 12, *ejusdem*).

Ahora bien, ¿en qué consisten estas “condiciones generales para la prestación de los servicios de transporte”?

Al respecto, la Ley de Aeronáutica Civil se refiere a ellas, expresamente, en solo dos ocasiones: el artículo 64 –al precisar que “[e]n las tarifas que se fijen para el servicio público de transporte aéreo nacional, [...] los pasajeros con edades comprendidas de tres a doce años, estudiantes, los mayores de los sesenta años de edad y las personas con discapacidad o necesidades especiales gozarán del descuento especial previsto en las condiciones generales de contratación de los servicios de transporte aéreo, establecidos por la Autoridad Aeronáutica”– y el numeral 2.4 del artículo 126, que prevé una multa de 2.500 Unidades Tributarias para los explotadores del servicio de transporte aéreo por el hecho de “[c]ontravenir las Condiciones Generales del Transporte establecidas y publicadas por la Autoridad Aeronáutica”⁵, lo que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (en lo sucesivo, SPA/TSJ) cataloga como “una causal objetiva de sanción al prever que por el solo incumplimiento de las Condiciones Generales del Transporte Aéreo dictadas por la Autoridad competente, se genera una infracción a la Ley”⁶.

No obstante, a pesar de que la ley solo se refiere al *contenido* de las condiciones generales de transporte aéreo (en lo sucesivo, CGTA) en relación con las tarifas preferenciales –como vimos–, en diferentes artículos el legislador alude a *normas* que dictará la autoridad aeronáutica, siendo algunas de estas un llamado a las CGTA.

Ejemplos de la afirmación anterior en la Ley de Aeronáutica Civil son el encabezado del artículo 100 – “[e]l que realice transporte aéreo, es responsable por los daños causados al pasajero por la demora, cancelación o el accidente o incidente producido a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las

⁴ De acuerdo al artículo 9 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, “[e]l Consejo Directivo estará integrado por el Presidente del Instituto, quien lo presidirá, y cuatro directores, quienes serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República”.

⁵ Nótese que la multa mencionada no debe confundirse con la de 1.000 Unidades Tributarias establecida en el numeral 1.3 del mismo artículo, aplicable también a los explotadores del servicio de transporte aéreo pero por el hecho de “[o]mitir la publicación de sus condiciones generales de transporte aéreo en la prensa de circulación nacional y áreas designadas, conforme a las condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad, confort, puntualidad, asistencia al usuario y otras que establezca la Autoridad Aeronáutica”.

⁶ Fallo N° 138 del 11-02-2016 (caso: Trans American Airlines S.A. v. INAC). En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/184868-00138-11216-2016-2012-0912.HTML> [consultado: 16-08-2016].

operaciones de embarque o desembarque, conforme a las normas técnicas”–, el numeral 3 del artículo 101 –al regular la responsabilidad por retraso en la entrega del equipaje facturado indica que la indemnización será “hasta cien Derechos Especiales de Giro, de conformidad con las normas que, a tal efecto, dicte la Autoridad Aeronáutica”– y el numeral 1.5 del artículo 126 –multa de 1.000 Unidades Tributarias al explotador del servicio de transporte aéreo por “[o]mitir el cumplimiento de las normas sobre asistencia e indemnización a los pasajeros del servicio público de transporte aéreo, por concepto de demora o cancelación injustificada de vuelos, sin menoscabo de las responsabilidades contractuales a que hubiere lugar”–.

Estos son justamente algunos de los temas que regulan las CGTA, comprendidas en la providencia administrativa N° PRE-CJU-GDA-398-16 del INAC⁷, pues, como se desprende de su artículo 1:

La presente Providencia Administrativa establece las Condiciones Generales del Transporte Aéreo, relacionadas con la compensación y asistencia a los pasajeros en caso de 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 decir, que las CGTA serán aplicables a todo transporte aéreo nacional o internacional, abarcando la norma a los pasajeros y su equipaje –bien sea porque el aeropuerto de origen o de destino se encuentre en el territorio nacional, hayan sido objeto de trasbordo, tengan boletos emitidos como parte de programas de viajeros frecuentes o sean trasladados por otro transportista– y las modalidades de vuelo –incluyendo el transporte gratuito, vuelos de

⁷ Publicada en Gaceta Oficial N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016 y disponible en Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira Santana: *Boletín de Derecho Aeronáutico*. N° 2 (abril-junio 2016). Centro para la Integración y el Derecho Público. Caracas, 2016, pp. 172-226. En <http://cidep.com.ve/files/bda/BDA02.pdf> [consultado: 16-08-2016]. La providencia indicada derogó el régimen vigente en Venezuela desde 2010 (providencia administrativa N° PRE-CJU-353-09, publicada en Gaceta Oficial N° 39.478 del 02-08-2010). Véase una comparación entre estos dos textos en Gabriel Sira Santana: "Las condiciones generales del transporte aéreo venezolanas de 2016 y sus cambios respecto del régimen de 2010". *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*. N° 34. IJ International Legal Group. Buenos Aires, 2016.

conexión o sucesivos⁸ y vuelos no regulares⁹– (artículo 2 *ejusdem*), siendo estas condiciones “de carácter obligatorio y de aplicación preferente [...] frente a cualquier otra norma, manual o procedimiento del transportista” (disposición final séptima), sin que puedan limitarse o derogarse las obligaciones de este último “por medio de la inclusión de una cláusula de inaplicación o una cláusula restrictiva en el contrato de transporte” (artículo 15), ya que “[t]oda cláusula establecida en el contrato de transporte que tienda a exonerar al transportista o explotador aéreo de su responsabilidad o de fijar condiciones o en límite inferior a los establecidos en la Normativa Aeronáutica y en las presentes Condiciones Generales del Transporte Aéreo, será nula” (artículo 50).

No obstante, esta *aplicación preferente* no es absoluta pues, tal como se desprende del artículo 49 de las CGTA, “[e]l transportista o explotador aéreo podrá estipular en el contrato de transporte aéreo que los montos a indemnizar por destrucción, pérdida o avería del equipaje y al equipaje de mano sean más beneficiosos que los previstos en la Normativa Aeronáutica y en la presentes Condiciones Generales del Transporte Aéreo”. En sentido similar, las CGTA tampoco aplicarán en casos de vuelos internacionales con destino a Venezuela cuando los afectados “disfruten de beneficios de compensación y de asistencia más favorables, de acuerdo a las condiciones generales del transporte del país de embarque” (literal “A” del artículo 2).

Precisado lo anterior, de seguida comentamos los aspectos más relevantes de las CGTA venezolanas, tal como son las situaciones comunes que se presentan en el transporte aéreo, los derechos y deberes del pasajero y del transportista, el equipaje y las responsabilidades derivadas del mismo, y el procedimiento de conciliación ante la Autoridad Aeronáutica¹⁰.

⁸ Por los primeros se entienden aquellos en los que se emite un solo boleto y, en consecuencia, existe un solo contrato de transporte aéreo que dará lugar a la responsabilidad solidaria de los transportistas, mientras que en el segundo caso existen dos o más boletos que constituyen diferentes contratos de transporte aéreo, existiendo una responsabilidad individual por cada tramo salvo que un transportista asuma la totalidad del viaje (artículo 3 de las CGTA).

⁹ A diferencia del vuelo regular –que está sujeto a itinerario, horario y frecuencias debidamente autorizadas por la Autoridad Aeronáutica– estos no tienen frecuencias programadas aun cuando deben ser autorizados por la Autoridad Aeronáutica por su carácter comercial (artículo 3 de las CGTA).

¹⁰ Se considera prudente mencionar que, aunque estudiar el tema rebasaría nuestro objeto en esta ocasión, en el pasado, al pronunciarse sobre la responsabilidad del transportista, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo aseveró en su fallo N° 313 del 09-03-2011 (caso: American Airlines, INC v. INAC) que, como las CGTA “no establece ni define infracciones administrativas ni tipifica sanciones frente al deber de compensación, indemnización o reparación que tienen los transportistas aéreos con los usuarios por las distintas situaciones administrativas allí descritas”, sino que ellas, más bien, consagran “un régimen de

I. SITUACIONES COMUNES QUE SE PRESENTAN EN EL TRANSPORTE AÉREO

Las CGTA se refieren a tres supuestos, todos enmarcados en el capítulo II del título I. Ellos son: la denegación de embarque, el vuelo cancelado y la demora.

El primero de ellos, entendido como la negativa del transportista de permitir volar a una persona, se clasifica en denegación justificada o injustificada según la responsabilidad o no del pasajero.

Así, la denegación de embarque será justificada cuando el pasajero altera el orden público (artículo 5 de las CGTA) o incurre en alguna de las causales previstas en el literal "B" del artículo 18 *ejusdem* –a saber: afectación de la seguridad operacional o de la aviación, estado de perturbación o insubordinación¹¹, evidente deterioro en sus condiciones de salud, falta de la documentación válida o requerida para viajar, que no se presente a tiempo en los mostradores de chequeo o para abordar, o violación de la legislación

indemnización a los usuarios -y en algunos supuestos a los transportistas-", resulta "perfectamente lícito y jurídicamente posible que el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), [...] dicte la normativa técnica referida esencialmente a proteger el derecho de los usuarios dentro de ese intenso régimen de derecho público de la aeronáutica civil catalogado por el propio legislador como servicio público esencial [...] sin que ello suponga una violación a la garantía de la reserva legal". En sentido similar, pero respecto a las CGTA como supuesto que da origen a sanciones administrativas, se pronunció la SPA/TSJ en fallo N° 952 del 28-09-2016 (caso: American Airlines, INC. v. INAC) cuando apuntó que "tanto el hecho sancionable (Contravenir las Condiciones Generales de Transporte Aéreo establecidas y publicadas por la Autoridad Aeronáutica), como la sanción impuesta a la recurrente (dos mil quinientas unidades tributarias), están previstas en una norma de rango legal, por lo que en criterio de este Máximo Tribunal, no existe la vulneración de la reserva legal denunciada". En <http://jca.tsj.gov.ve/DECISIONES/2011/MARZO/1478-9-AP42-N-2007-000280-2011-0313.HTML> y <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/spa/septiembre/190472-00952-28916-2016-2011-1080.HTML>, respectivamente [consultado: 16-08-2016]. El tema da lugar a discusión ya que, si bien las CGTA no tipifican sanciones, como señala la Corte, lo cierto del caso es que su incumplimiento puede dar lugar a la imposición de multas por parte de la Autoridad Aeronáutica en aplicación de la Ley de Aeronáutica Civil –según se vio–, por lo que podríamos estar ante una *ley en blanco* (legislador remite la regulación de los supuestos de hecho a un acto de rango sublegal, precisando únicamente la base para su desarrollo sin establecer en la mayoría de los casos límites o parámetros) que atentaría contra el principio de legalidad y de reserva legal.

¹¹ Por el primero se entiende el no cumplir las normas de conducta o instrucciones del personal del aeropuerto o de la tripulación mientras que, por el segundo, el cometer en una aeronave –luego del cierre de puertas– actos agresivos, intimidatorios, temerarios o de amenaza que ponen en riesgo la seguridad o interfieren con las labores de la tripulación (artículo 3 de las CGTA).

nacional-, recayendo la carga de la prueba en el transportista¹², mientras que será injustificada cuando el pasajero, a pesar de haber cumplido con todas sus obligaciones, no es transportado como consecuencia del cambio de la aeronave a una de menor capacidad u *overbooking*¹³.

Por su parte el vuelo cancelado, conforme al artículo 3 de las CGTA, consiste en la no ejecución de un vuelo programado en el que al menos un pasajero había reservado o adquirido un boleto, habiéndose presentado oportunamente ante el mostrador de registro; siendo la demora de seis horas para vuelos nacionales y de doce horas para vuelos internacionales otro supuesto que dará origen a esta situación. Dicha cancelación generará en cabeza del transportista la obligación de dar cumplimiento a las compensaciones que prevén las CGTA siempre que ello no obedezca a un caso fortuito o fuerza mayor.

De este modo, tal como apunta el Tribunal Superior Marítimo con Competencia Nacional, aunque “[m]uchas veces se confunde la figura de la denegación de embarque con la cancelación de vuelos”, pues “en ninguno de los dos casos el pasajero logra la prestación debida”, se trata de supuestos diferentes ya que, “mientras que en el supuesto de denegación de embarque

¹² Según fallo N° 1362 del 02-08-2012 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (caso: American Airlines, INC. v. INAC), “la propia normativa que rige la materia impone a los prestadores de servicio de transporte aeronáutico, el deber de justificar las denegaciones de embarque ante una determinada situación, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 126 numeral 1.7 de la Ley de Aeronáutica Civil”. En <http://jca.tsj.gov.ve/decisiones/2012/agosto/1477-2-AP42-N-2009-000478-2012-1362.html> [consultado: 16-08-2016].

¹³ Definido en las CGTA como una “[s]ituación que se produce cuando el transportista o explotador aéreo reserva y confirma, consciente y deliberadamente más asientos de los que tiene disponible en la aeronave que realiza el transporte, como consecuencia de ello le es denegado el embarque en el vuelo contratado a un pasajero que ha cumplido con todas sus obligaciones” (artículo 3). Aunque el tema excede nuestro objeto de estudio, se considera de interés recordar que, según la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el *overbooking* “es una conducta dolosa de la empresa transportista” que implica “un deliberado incumplimiento del contrato con conocimiento de su ilegitimidad, por lo que ella está “obligada a responder por las consecuencias dañosas inmediatas y mediatas que generó”, al poner “de manifiesto una ‘temeridad’ en el obrar de la transportista, en tanto constituye la inobservancia manifiesta de deberes inherentes a una conducta comercial responsable, diligente y cuidadosa de los derechos de los pasajeros”. Fallo N° 1033 del 03-08-2012 (caso: Alberto Colucci Cardozo v. IBERIA). En <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/agosto/1126-3812-2012-11-1033.HTML> [consultado: 16-08-2016].

el vuelo se lleva a cabo para transportar a otros viajeros, en los casos de cancelación, el vuelo, por los motivos que sean, no se llega a efectuar”¹⁴.

Finalmente, la demora es aquel retraso superior a los veinte minutos de la hora programada y aprobada por la Autoridad Aeronáutica, que sea imputable al transportista.

II. DERECHOS Y DEBERES DEL PASAJERO

Según el Manual sobre Reglamentación del Transporte Aéreo Internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional¹⁵ (en lo sucesivo, OACI), aunque “no existe una definición oficial, internacionalmente aceptada, de la expresión derechos de los pasajeros”, por ella se entienden “los derechos que tienen los pasajeros de obtener protección o compensación respecto a ciertas medidas de las líneas aéreas y los aeropuertos que son contrarias a sus intereses, que se especifican en reglamentos gubernamentales o en el contrato de transporte u otros compromisos publicados por las líneas aéreas”.

Aunando en lo anterior, el manual indica que esa regulación gubernamental se requiere ya que, si bien se ha sostenido que “la competencia en el mercado es el mejor medio para satisfacer las necesidades de los consumidores”, para la OACI, “existen casos en que la competencia no garantiza necesariamente un nivel mínimo de servicio, que los clientes pueden esperar, directa o indirectamente, y debajo del cual ningún transportista debería situarse”¹⁶, aun cuando dicha organización tampoco aboga por que la regulación gubernamental sustituya completamente a los contratos de transporte¹⁷.

¹⁴ Fallo S/N del 30-05-2011 (caso Emil Israel Kizer Gruszecka y otro v. American Airlines, INC.). En <http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2011/MAYO/2175-30-2010-000228-.HTML> [consultado: 16-08-2016].

¹⁵ En http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf [consultado: 16-08-2016].

¹⁶ La Organización coloca como ejemplo para fundamentar esta afirmación que aspectos como el trato de pasajeros que necesitan asistencia “tal vez ni siquiera sean un elemento de competencia entre las líneas aéreas”, a lo que agrega que “la postura de negociación de los consumidores es muy precaria porque deben aceptar condiciones contractuales y prácticas comerciales decididas por las líneas aéreas y pagan el pleno precio del servicio antes de efectivamente tomar el vuelo”.

¹⁷ Tal como dice el manual, “las medidas de reglamentación en las que se define con precisión la calidad del servicio pueden eliminar un elemento competitivo esencial”, a lo que se suma el “riesgo de que un Estado (o grupo de Estados) aplique reglamentos nacionales (o regionales) extraterritorialmente”.

De este modo, la OACI plantea la necesidad de “lograr un equilibrio apropiado entre los compromisos voluntarios y las medidas de reglamentación, siempre que la intervención gubernamental se considere necesaria para mejorar la calidad del servicio”.

Y ello es lo que hacen las CGTA, siguiendo, en atención al principio de uniformidad característico del Derecho Aeronáutico¹⁸, el ejemplo del Reglamento del Parlamento Europeo por el que se Establecen Normas Comunes sobre Compensación y Asistencia a los Pasajeros Aéreos en caso de Denegación de Embarque y de Cancelación o Gran Retraso de los Vuelos¹⁹ y la Recomendación N° A16-8 de la Comisión Latinoamericana de la Aviación Civil²⁰, al prever los siguientes derechos y deberes de los usuarios (pasajeros) que –en criterio de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo– operan como “un conjunto de deberes de reparación a los transportistas aéreos comerciales en aquellos supuestos en que ha habido retraso, demora, denegación de embarque o cancelación de vuelos, es decir, tales normas establecen un sistema integral de responsabilidad personal con el objetivo de salvaguardar el derecho de los usuarios a un servicio eficaz, seguro, de calidad, responsable y puntual”²¹.

No obstante, hacemos la salvedad que este “sistema integral de responsabilidad” no debe entenderse como un *régimen exhaustivo* ya que, como precisa el artículo 29 de las CGTA, “[l]as presentes Condiciones Generales del Transporte Aéreo se aplicarán sin perjuicio de los derechos del pasajero a obtener una compensación suplementaria, con fundamentos a las normas del derecho común”.

Disposición en la que se basó el Tribunal Superior Marítimo con Competencia Nacional para sostener que “[e]s evidente [...] que [...] las

¹⁸ Este principio es recogido por el legislador nacional en el artículo 5 de la Ley de Aeronáutica Civil, según el cual “[l]a 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”. Sobre cómo se maneja el tema en la región, véase Lidia Beatriz Quiroz y Andrés Evelio Giraldo Ospina: “El usuario frente a la línea aérea y al aeropuerto. Naturaleza y relaciones jurídicas”. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*. N° 2. IJ International Legal Group. Buenos Aires, 2011.

¹⁹ En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004R0261> [consultado: 16-008-2016]. Véase al respecto, Karolina Lyczkowska: “Retrasos y cancelaciones de vuelo: responsabilidad del transportista”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*. N° 2. Universidad de Castilla-La Mancha. Castilla-La Mancha, 2012, pp. 1-16.

²⁰ En <http://clacsec.lima.icao.int/Decisiones/Decisiones2016/Castellano/Cap01/REC/10RecA16-08.pdf> [consultado: 16-08-2016].

²¹ Fallo N° 313 del 09-03-2011 (caso: American Airlines, INC v. INAC), ya citado.

indemnizaciones por reembolso, por atención y compensación directa del transportista al pasajero [...], no deben en ningún caso interpretarse como límites a la responsabilidad de los transportistas aéreos sino como indemnizaciones mínimas que no precluyen el derecho del pasajero a exigir indemnizaciones diferentes o suplementarias que la misma ley le concede, en función de los daños y perjuicios que hayan sufrido a consecuencia de la conducta del transportista²² (destacado del original).

Precisado lo anterior, conozcamos cuáles son los derechos y deberes de los pasajeros según las CGTA.

1. Derecho a compensación

El derecho a compensación consiste en el resarcimiento del daño o perjuicio que el transportista causa al pasajero, cuando el primero incurre “en cualquier incumplimiento del contrato de transporte o de las disposiciones contenidas en las presentes Condiciones Generales de Transporte Aéreo” (artículo 16). Es decir, cuando ocurre una denegación de embarque injustificada o se cancela un vuelo (artículos 18 y 19 *ejusdem*, respectivamente).

En estos casos, según el artículo 21 de las CGTA, el pasajero tendrá derecho a una compensación correspondiente al 25 % del valor del boleto aéreo –si el hecho ocurrió en el primer tramo de la ruta– o la porción respectiva, si solo fue una parte del viaje que no se efectuó.

Esta compensación debe pagarse en la moneda en la que se adquirió el boleto, “previo acuerdo con el pasajero al momento en que se produzca la cancelación del vuelo”²³, y, en caso que el transportista no pueda cumplir dicha obligación en ese momento, deberá otorgar al pasajero un compromiso de pago –por escrito– que habrá de hacer efectivo en los tres días siguientes a su suscripción.

²² Fallo S/N del 09-08-2010 (caso: Alberto Colucci Cardozo v. IBERIA). En <http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2010/AGOSTO/2175-9-2007-000085-.HTML> [consultado: 16-08-2016].

²³ Nótese que aunque la norma solo precisa el momento en que deberá pagarse la compensación si se trata de un vuelo cancelado, callando respecto al supuesto de la denegación de embarque injustificada, somos de la opinión que a esta última le resulta aplicable el mismo lapso visto que el literal “A” del artículo 18 de las CGTA precisa que, en estos casos, “deberá compensar y asistir al pasajero de conformidad con el Artículo 19 de estas Condiciones Generales del Transporte Aéreo”. Artículo que se refiere al vuelo cancelado y, a su vez, remite al artículo que comentamos cuando indica en su literal “C” que “[l]os pasajeros afectados tendrán derecho a una compensación por parte del transportista o explotador aéreo encargado de efectuar el vuelo, conforme al Artículo 21 de estas Condiciones Generales del Transporte Aéreo”.

Finalmente, el artículo precisa que el pasajero tiene derecho a conocer cuáles son los trámites necesarios para hacer efectiva la compensación y que esta es “independiente a los arreglos en transportes alternativos del Artículo 22 de estas Condiciones Generales del Transporte Aéreo” –cuestión que abordaremos de seguida–, pudiendo el pasajero, en todo caso, acudir a la vía judicial para exigir el cumplimiento de esta obligación.

2. Derecho a un transporte alternativo

Las CGTA definen el transporte alternativo como el “[d]erecho que implica un transporte terrestre o acuático en condiciones de transporte comparables, que el transportista o explotador aéreo ofrecerá lo más rápido posible a los pasajeros para la conducción hasta el lugar de destino siguiente, a fin de que puedan continuar el viaje, o hasta el destino final en condiciones de calidad, seguridad y eficiencia que convenga y acepte el pasajero” (artículo 3).

Este derecho opera en caso de denegación injustificada de embarque, demora y vuelos cancelados y anticipados y, si el mismo origina desvíos –es decir, vuelos o transporte en general con aeropuertos o lugares de destino diferentes–, el transportista deberá llevar tanto al pasajero como su equipaje al aeropuerto originalmente contratado u otro lugar cercano convenido, incluso por caso fortuito o fuerza mayor (literal “D” del artículo 22), compensando por las demoras que la situación pueda generar (literal “E” del artículo 22).

Si el pasajero rechaza las ofertas de transporte alternativo efectuadas por el transportista, el primero podrá exigir el derecho al reembolso. Tal como se verá de seguida.

3. Derecho al reembolso

El derecho al reembolso consiste en el “reintegro del valor pagado por una persona para la adquisición del boleto aéreo” (artículo 3 de las CGTA), aun cuando el pasajero extravíe el boleto aéreo o el pase de abordar (artículo 9 *ejusdem*).

Este derecho opera solo respecto al valor del boleto y los viajes combinados o paquetes organizados directamente por el transportista

–quedando *por fuera*, en consecuencia, los servicios convenidos con terceros²⁴– y puede ser invocado en los siguientes casos de acuerdo a las CGTA:

- a. *Vuelo cancelado*: Cuando a pesar de que el transportista le informa al pasajero de la cancelación del vuelo –con veinticuatro horas a quince días de antelación– y le ofrece un vuelo alternativo, el pasajero rechaza la oferta (literal “I” del artículo 19).

El reembolso también procederá en caso de vuelos cancelados por demoras superiores a las seis y doce horas (según se trate de un vuelo nacional o internacional, respectivamente, e incluso si no transcurre dicho lapso pero el transportista decide cancelarlo) y –en proporción al trayecto no recorrido– cuando iniciado el viaje este se interrumpe por caso fortuito o fuerza mayor, optando el pasajero por no aceptar el transporte alternativo que le propongan (literal “B” del artículo 20 y literal “J” del artículo 19, respectivamente).

- b. *Demora*: Cuando el pasajero considera que su viaje “no tiene razón de ser” producto del retraso (literal “D” del artículo 20).

Asimismo, el pasajero puede solicitar el reembolso cuando no acepta el transporte alternativo ofrecido ante la demora, incluso si ocurrió un caso fortuito o de fuerza mayor (literal “I” del artículo 20).

- c. *Vuelo anticipado*: Cuando el transportista adelanta el vuelo en más de una hora sin avisar al pasajero, o, incluso luego de que el primero avisó y ofreció un vuelo alternativo, el segundo considera que su viaje ya “no tiene razón de ser” o simplemente rechaza la alternativa propuesta (literales “C” y “D” del artículo 25).

- d. *Cambio de clase*: Cuando el pasajero es ubicado por el transportista en una clase inferior a la que pagó, el primero tendrá derecho al reembolso de la diferencia más una compensación adicional equivalente al 25 % del valor de la parte afectada del boleto (artículo 26).

En todos estos casos, el transportista contará con siete días hábiles para efectuar el reembolso en la moneda en la que se adquirió el boleto, debiendo

²⁴ En estos casos, la obligación del transportista es de “compensar y hacer las gestiones necesarias de reprogramación, pago de las penalidades y diferencias de precios correspondientes, a nombre del pasajero” de los paquetes o arreglos adicionales por vuelos cancelados con menos de quince días de notificación (literales “D” y “E” del artículo 19) o demoras (literal “A” del artículo 20 y “E” del artículo 22).

entregarle al pasajero un compromiso de pago por escrito cuando este haga su solicitud (literal “A” del artículo 22).

Por último, y al igual que como ocurre con el derecho de compensación, el literal indicado precisa que el pasajero tiene derecho a conocer cuáles son los trámites necesarios para hacer efectivo el reembolso y que podrá acudir a la vía judicial para exigir el cumplimiento de esta obligación.

4. Derecho de asistencia

El derecho de asistencia “comienza a operar” cuando la salida de un vuelo excede en 20 minutos la hora impresa en el boleto aéreo y aprobada por la Autoridad Aeronáutica (artículo 3), así como en caso de denegación de embarque injustificada, vuelos cancelados y anticipados (artículos 18, 19 y 25, respectivamente). Todo ello, dando preferencia a personas con discapacidad, mujeres embarazadas, mayores de 60 años y menores de edad.

En este sentido, el derecho involucra –de acuerdo al artículo 23– el ofrecimiento gratuito de bebidas no alcohólicas, refrigerios y alimentos completos en función del tiempo que sea necesario esperar²⁵, debiendo el transportista prestar especial atención a los pasajeros con necesidades alimentarias especiales –siempre que se las comunicasen–, pudiendo en todo caso emplear bonos para los establecimientos comerciales dentro del aeropuerto si tienen un valor acorde al alimento a adquirir.

Adicionalmente, la asistencia incluye el alojamiento si el vuelo fue cancelado por causa imputable a la empresa y se requiere pernoctar por una o más noches, el transporte terrestre entre el alojamiento y el aeropuerto, y dos llamadas nacionales o internacionales, según el caso.

Finalmente, sobre el derecho de asistencia resulta de interés mencionar el literal “H” del artículo 20 conforme al cual, “[u]n transportista [...] no está obligado a la asistencia [...], siempre que pruebe que la demora del vuelo se deba a casos fortuitos o de fuerza mayor. No obstante, éste ofrecerá gratuitamente a los pasajeros por razones de calidad de servicio, el derecho de asistencia dispuesto en el Artículo 23, literal ‘a’, numeral ‘1’ de la forma establecida en los literales ‘b’ y ‘c’”.

²⁵ A los veinte minutos se deben ofrecer bebidas no alcohólicas, a las dos horas refrigerios, a las cuatro horas alimentos completos (proteínas, carbohidratos y vegetales), a las seis horas refrigerios nuevamente y las nueve horas otra ronda de alimentos completos. Los supuestos de seis y nueve horas aplican solo para vuelos internacionales ya que, en el caso de vuelos nacionales, un retraso de seis horas equivale a la cancelación del vuelo.

Es decir, que el transportista *deberá* ofrecer gratuitamente bebidas no alcohólicas, refrigerios y alimentos completos en función del tiempo que sea necesario esperar, aun cuando, según la misma norma, no “está obligado” a ello.

5. Derecho de información

El derecho es ampliamente desarrollado en el artículo 24 de las CGTA que enlista una serie de datos que deben comunicar los transportistas e intermediarios a los pasajeros al momento en que efectúan la reserva de un vuelo o compran el respectivo boleto, y una vez este se encuentra en el aeropuerto.

En el primer supuesto (momento de la reserva o compra del ticket), dentro de la información a facilitar se encuentra si se trata de vuelos directos o con conexiones, cuál es el aeropuerto de origen y de destino, la hora de salida y de chequeo, las tarifas y descuentos disponibles, el valor del boleto discriminado (por tramos, impuestos, tasas, etc.), los documentos exigidos por las autoridades competentes en el país de destino, y las políticas de reembolso, cancelación, equipaje y transporte de animales vivos; aunado a las CGTA y el contrato de transporte aéreo pertinente.

Por lo que respecta al derecho de información del pasajero dentro del aeropuerto, ello consiste en hacer de su conocimiento las demoras, cancelaciones, desvíos, llamado de embarque, procedimiento de cierre del vuelo y los derechos ya tratados (compensación, transporte alternativo, reembolso y asistencia).

6. Otros derechos

En adición a los derechos comentados en los acápite anteriores –y obviando los referidos al equipaje, que se tratarán más adelante– los pasajeros tienen derecho a no pagar diferencias en caso que el transportista lo ubique en un asiento de clase superior al que adquirió (artículo 26).

Asimismo, las CGTA dedican un artículo –el 28– a los pasajeros preferenciales (discapacitados, mujeres embarazadas, infantes y menores viajando solos) donde precisa que estos tienen derecho a recibir la asistencia necesaria para movilizarse en el aeropuerto, contar con asientos acordes y viajar con animales de compañía (previa presentación de los certificados respectivos) sin cargos adicionales.

Y atendiendo a lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Aeronáutica Civil, el artículo 13 de las CGTA incluyó el derecho de los menores de tres

años de viajar gratis en vuelos nacionales si no ocupan un asiento; y de los niños de tres a doce años de edad, mayores de sesenta años y discapacitados certificados como tales por la autoridad administrativa competente de contar con un descuento del 50 % en el valor de boletos nacionales –y de 25 % para los estudiantes hasta la educación media–, siempre que demuestren su condición ante el transportista o intermediario al momento de reservar o comprar su boleto.

7. Deberes

Por último, respecto a los pasajeros, tenemos que aunque el foco de las CGTA versa sobre sus derechos, estos sujetos no se encuentran exentos de deberes.

Así, algunas de sus obligaciones son el gestionar el servicio de transporte con personas debidamente autorizadas (literal “H” del artículo 24); suministrar al transportista sus datos de identidad y advertirle si presenta alguna discapacidad (literal “G” del artículo 24 y literal “F” del artículo 28, respectivamente); contar con información sobre el transportista y las costumbres, legislación y aspectos relevantes de los lugares que visitará (literal “F” del artículo 24); presentarse ante el mostrador de registro de pasajeros del transportista con al menos dos o tres horas de anticipación según se trate de un vuelo nacional o internacional, respectivamente (artículo 4); y tratar tanto al transportista como a los funcionarios de la Autoridad Aeronáutica de forma respetuosa (artículo 3 y 7, respectivamente).

III. DERECHOS Y DEBERES DEL TRANSPORTISTA

Al contrario de lo que ocurre con los pasajeros, respecto a los cuales en las CGTA imperan los derechos y los deberes son pocos, en el caso del transportista esta relación es inversamente proporcional: numerosos deberes y pocos derechos.

Lo anterior, en parte, vista la realidad ya comentada de concebir a las CGTA como una herramienta para proteger a los pasajeros frente a los transportistas que –en principio– se encuentran en una posición ventajosa. De este modo, los derechos de los transportistas se encuentran circunscritos a dos artículos:

Por un lado, el artículo 30 de las CGTA señala que el transportista tendrá derecho a retener el 20 % del valor del boleto (total o en proporción, de acuerdo al caso) cuando el pasajero no utilice el asiento adquirido sin avisar con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la hora prevista para la

salida del vuelo, pudiendo el transportista cancelar los tramos subsiguientes del trayecto de ida si se trata de un vuelo en conexión o sucesión.

Asimismo, si el pasajero se presenta luego de cerrado el vuelo –es decir, dentro del lapso de una o dos horas antes de la hora prevista para la salida según se trate de un vuelo nacional o internacional, respectivamente– el transportista tendrá derecho a cobrar un recargo de 20 % del valor del boleto si cuenta con cupos disponibles para vuelos posteriores del mismo día. En caso contrario, el pasajero deberá reprogramar su vuelo atendiendo a la disponibilidad del transportista pagando la diferencia de precio que corresponda.

Por su parte, el artículo 31 *ejusdem* prevé el “derecho de reparación”, conforme al cual, el hecho que el transportista cumpla con las compensaciones que prevén las CGTA no le impide “reclamar el reintegro de las sumas pagadas a cualquier otra persona, de conformidad con la legislación aplicable”, visto que “[e]stas Condiciones Generales del Transporte Aéreo no limita en ningún modo el derecho del transportista o explotador aéreo, encargado de efectuar el vuelo, de tratar de lograr que un intermediario u otra persona con quien dicho transportista o explotador aéreo tenga un contrato, le reembolse lo adecuado o lo compense a través de las instancias del derecho que apliquen”.

Como deberes –en adición a los que se desprenden de los derechos del usuario– se tiene el tratar al pasajero y a la Autoridad Aeronáutica con respeto (artículos 6 y 7, respectivamente), solicitar y proteger los datos suministrados por el pasajero (literal “B” del artículo 24 y artículo 8, respectivamente), facilitar a los pasajeros información sobre sus derechos y el contenido de los paquetes todo incluido (artículos 11 y 27, respectivamente), chequear que el pasajero cuente con la documentación necesaria para salir del país y desembarcar (artículo 12), disponer de recursos de calidad en pro de un buen servicio (artículo 14), no transportar un número de personas discapacitadas sin acompañante que sobrepase el número de tripulantes de cabina²⁶ (literal “D” del artículo 28), y comunicar en español las instrucciones de seguridad a bordo antes de iniciar el vuelo (artículo 17).

IV. EL EQUIPAJE

El régimen del equipaje –entendido como el “conjunto de artículos de propiedad personal de los pasajeros o tripulantes, conformado por maletas, bolsos, bultos, valijas y demás contenedores que sirvan para mantener en

²⁶ Las CGTA prevén como excepción a esta norma que antes del despegue se les asigne a estas personas un pasajero que pueda asistirlos en caso de una emergencia o situación sobrevenida.

resguardo estos artículos, y que se transportan en las aeronaves mediante acuerdo con cada transportista” (artículo 3 de las CGTA)– es uno de los aspectos más desarrollados en esta regulación. Tal es así, que la Autoridad Aeronáutica consideró necesario dedicarle dos de los siete capítulos que conforman el título primero de las CGTA.

En el primero de estos capítulos, el INAC precisó que “[t]odo pasajero tiene derecho a transportar consigo y en el mismo vuelo el equipaje en cantidad y peso que le indique el transportista”²⁷ (artículo 32), siendo el mínimo permitido como equipaje facturado y libre de pago una pieza con un peso de hasta veintitrés kilos –tanto para vuelos nacionales como internacionales²⁸– y como equipaje de mano y libre de pago una pieza (con dimensiones adecuadas para ser trasladada en cabina) de hasta diez kilos, aunado a los artículos que el pasajero haya adquirido en el *duty-free* y que por su volumen y forma sean aceptados en cabina.

En caso que el equipaje exceda el peso indicado, el pasajero deberá cancelar al transportista el número de kilos que sobrepasen el peso permitido por el valor de la tarifa de sobrepeso, no pudiendo exceder esta última del 1 o 2 % del valor del boleto según se trate de un vuelo nacional o internacional, respectivamente (artículo 33).

Asimismo, las CGTA establecen en su artículo 34 la obligación del transportista de generar un talón de equipaje por cada pieza y en doble ejemplar con los datos del pasajero, vuelo y peso del contenedor –como instrumento que le permitirá al transportista limitar su responsabilidad y al pasajero demostrar su propiedad sobre el bien– y en el artículo 36 que deberá entregar el equipaje al pasajero tal como lo recibió, presumiéndose en buen estado salvo constancia escrita que exprese lo contrario.

En todo caso, ese mismo artículo 36 prevé dos momentos en los que deberán apersonarse representantes del transportista: cuando se entrega el equipaje –para dar respuesta a cualquier inconveniente que se suscite– y cuando este es inspeccionado por la autoridad aduanera o policial ya que, si bien en ese momento el transportista no es responsable por el equipaje, él sustituye al pasajero y vela por la integridad de los bienes en cuestión.

Por último, la Autoridad Aeronáutica procedió a enlistar diferentes tipos de equipajes *especiales*, atendiendo a las siguientes pautas:

²⁷ Salvo cuando el peso, a juicio del transportista, pueda afectar la seguridad pues ello permitirá su traslado en otro vuelo compensando por la posible demora (literal “D” del artículo 33).

²⁸ Para estos últimos, en clase ejecutiva podrán transportarse hasta tres piezas de veintitrés kilos cada una por pasajero.

- a. *Mercancías peligrosas*: Remite a la Regulación Aeronáutica Venezolana (en lo sucesivo, RAV) 110 sobre "Transporte sin Riesgos de Mercancías Peligrosas por Vía Aérea"²⁹, apuntando que no pueden embarcarse objetos o sustancias que constituyan un riesgo para la salud, la seguridad, los bienes o el medio ambiente (artículo 37).

Dentro de estas mercancías, según la RAV, se encuentran productos explosivos, radioactivos, insumos químicos o farmacéuticos, gases, pilas de litio, material pirotécnico, fósforos, entre otros.

- b. *Armas*: Remite a la RAV 108 sobre "Seguridad de Aeronaves en Aviación Civil"³⁰, conforme a la cual se permite el porte de armas atendiendo a las circulares de seguridad de la aviación, debiendo el explotador establecer su propio programa de seguridad y procedimientos.

Asimismo, las CGTA precisan que tales armas deben estar almacenadas en comportamientos especiales a los que no tenga acceso ninguna persona durante el vuelo y, según el Plan Nacional de Seguridad de la Aviación Civil Contra los Actos de Interferencia Ilícita³¹, la autoridad competente verificará que estén descargadas y custodiará su traslado (artículo 63).

- c. *Alimentos o plantas*: Prohíbe el transporte de aquellos que sean –o puedan ser– portadores de plagas o enfermedades para cualquier ser vivo. Entre estos productos encontramos semillas, flores, frutas, hierbas aromáticas, verduras, carnes, plaguicidas, productos biológicos, y subproductos de origen animal y vegetal (artículo 40).
- d. *Objetos valiosos*: Regula el servicio de equipaje facturado con declaración expresa de valor, cuya tarifa podrá alcanzar el 15 % del valor especial declarado y versará sobre uno o todos los objetos del equipaje facturado (artículo 41).

De contratarse este servicio, continúa la norma, el transportista responderá hasta el límite del valor del objeto que se trate, substrayéndose el peso de ese bien de la indemnización global que se tratará más adelante.

En igual sentido, el artículo precisa que el transportista podrá exigirle al pasajero que tome medidas de seguridad adicionales;

²⁹ Publicada en Gaceta Oficial N° 5.897 Extraordinario del 11-11-2008.

³⁰ Publicada en Gaceta Oficial N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

³¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 40.917 del 02-06-2016 y disponible en *ibíd.*, pp. 17-74.

para determinar el valor del bien el pasajero presentará su factura u otro instrumento en el que conste el precio –so pena de que el mismo sea determinado mediante negociación entre las partes– en el mostrador de registro con antelación a los lapsos ordinarios de dos y tres horas ya vistos; y el pasajero revisará el bien una vez sea devuelto por el transportista.

- e. *Animales vivos*: Por último las CGTA se refiere en su artículo 39 a este servicio que, si bien se encuentra regulado extensamente en una RAV en particular –la 113, sobre el “Transporte de Animales Vivos por Vía Aérea a Nivel Nacional o Internacional”³²– la Autoridad Aeronáutica consideró oportuno desarrollar.

De este modo, se indica que el transporte de animales vivos dependerá de las políticas del transportista, distinguiéndose entre el transporte en cabina –para animales domésticos con peso inferior a 6 kilos, sin que ello suponga una molestia para el resto de los pasajeros– o como carga.

Aunando en lo anterior, las CGTA exponen que el servicio puede suponer un cargo adicional y el pasajero deberá llevar a cabo los trámites sanitarios de rigor, usar jaulas adecuadas, e incluir instrucciones escritas sobre medicamentos, agua y comida.

Concluye la norma señalando que cuando el animal es transportado en calidad de carga, el transportista será responsable por el mismo hasta que sea entregado de vuelta a su dueño y, en caso de fallecimiento o lesión, el transportista deberá acudir a las autoridades competentes para determinar la causa del incidente y proceder a las indemnizaciones de rigor.

1. Responsabilidad del transportista en materia de equipaje

Conocido cómo las CGTA regulan el tema del equipaje, queda por determinar las responsabilidades que de ello se desprenden.

Así, el artículo 42 precisa que “[e]l transportista o explotador aéreo es responsable del daño causado en caso de demora, hurto, destrucción, pérdida o avería del equipaje por la sola razón de que el hecho que la causó, se haya producido durante cualquier periodo en que el equipaje se hallase bajo la

³² Publicada en Gaceta Oficial N° 5.898 Extraordinario del 11-12-2008. Entre otros, la RAV prohíbe el transporte de animales que puedan parir durante el vuelo, aconseja que no se usen calmantes y prevé que el comandante del avión puede decidir sacrificar al animal si comporta un peligro para los pasajeros.

custodia del transportista o explotador aéreo”, salvo que este pueda demostrar que el daño ocurrió por un “caso fortuito o de fuerza mayor, defecto o a un vicio propio del equipaje”, o que el pasajero causó o contribuyó al daño con su acción u omisión (artículo 52). Veamos como las CGTA definen cada uno de estos supuestos generadores de responsabilidad:

- a. *Pérdida de equipaje*: Ocurre cuando este es separado del pasajero por alguna circunstancia propia del transportista, sin que se le devuelva al primero dentro de los catorce o veintidós días siguientes al vuelo según este sea nacional o internacional, respectivamente (artículo 3), o, cuando antes de que transcurra dicho lapso, el transportista admite la pérdida (artículo 43).
- b. *Avería o destrucción de equipaje*: Si bien ambos supuestos se refieren a que el equipaje sufra un daño, difieren en que en el segundo tal gravamen es irreparable (artículo 3). En estos supuestos, en adición a las causales excluyentes de responsabilidad indicadas al inicio de este acápite, la Autoridad Aeronáutica incluyó a los actos de guerra, acto de interferencia ilícita y conflictos armados (artículo 44).
- c. *Demora de equipaje*: Ocurre cuando el equipaje no es entregado al pasajero cuando este llega a su destino o punto de continuación del viaje (artículo 3).

Ahora bien, ¿cuáles son las indemnizaciones que tienen lugar en estos casos? Ello dependerá del supuesto en que nos encontremos y si se trata de equipaje facturado o equipaje de mano.

Para los primeros –es decir, el equipaje facturado– la Autoridad Aeronáutica venezolana determinó una indemnización equivalente 17 Derechos Especiales de Giro³³ (en lo sucesivo, DEG) por cada kilo de equipaje perdido, destruido o averiado (artículo 45).

Si se trata de la demora en la entrega del equipaje facturado, la indemnización en cuestión consistirá en 100 DEG al momento en que no llega el bien junto al pasajero, más 100 DEG por cada día de retraso hasta que se le entregue el equipaje o se declare su pérdida (artículo 47) –y el reembolso contra factura de los gastos en que incurrió el pasajero para atender sus

³³ Definidos por el INAC como una “[u]nidad de medida de tipo monetaria utilizada, en el régimen de la responsabilidad en la Aviación Internacional, basado en una cesta de monedas integrada por el dólar estadounidense, el euro, la libra esterlina y el yen japonés, el cual será establecido por el Banco Central de Venezuela (BCV) de conformidad a la información suministrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI)”, consistiendo el cálculo en multiplicar el número de DEG que constituyen la indemnización por el valor vigente “para el momento en que se haga efectiva la indemnización” por el número de días (artículo 3).

necesidades de vestimenta, aseo, confort y salud, “siempre que no resulten excesivos ni desproporcionados” (artículo 46)–, debiendo el transportista comunicar al pasajero el estado de las gestiones cada cuarenta y ocho horas.

Por su parte, si la destrucción, pérdida o avería es del equipaje de mano, la indemnización será de 1.000 DEG, debiendo el transportista –al igual que como ocurre con el equipaje facturado– reembolsar los gastos en que incurra el pasajero para cubrir sus necesidades (artículo 48).

En cualquier caso, estos límites a la responsabilidad no aplicarán cuando se determine que el daño fue causado por el dolo o la “imprudencia, negligencia o inobservancia de los procedimientos básicos para el manejo del equipaje o de la lógica común” (artículo 53).

Por lo que respecta al procedimiento para hacer valer estas indemnizaciones, las CGTA apuntan que estos reclamos deberán hacerse por escrito tanto al transportista como al INAC dentro de los treinta días hábiles siguientes al hecho –otorgándole el transportista al pasajero en ese momento un *compromiso previo de pago* en el que indicará su monto, fecha y condiciones– debiendo el transportista responder dentro de los sesenta días hábiles siguientes³⁴.

Asimismo, la “acción” para exigir el pago “prescribirá” a los tres años del último día que tenía el transportista para responder y, si el reclamo es rechazado por el transportista, el pasajero podrá acudir a la vía judicial.

Por último, tal como ocurre con los pagos de compensaciones y reembolsos vistos anteriormente, las CGTA exponen que el pago de indemnizaciones por parte del transportista no se entiende como una limitación a su derecho a “reclamar el reintegro de las sumas canceladas a cualquier otra persona, de conformidad con la legislación aplicable” ni “limitan en modo alguno el derecho de repetición que tenga el transportista o explotador aéreo frente a terceros con quien tenga un contrato, la suma de dinero pagada en reintegro en cumplimiento de las disposiciones contempladas en este instrumento” (artículo 56).

³⁴ Hacemos la acotación que este lapso no coincide con lo previsto en el artículo 54 de las mismas CGTA, según el cual “[d]e ser consideradas procedentes las indemnizaciones contenidas en estas Condiciones Generales del Transporte Aéreo, el transportista o explotador aéreo deberá pagar dentro del plazo de treinta (30) días siguientes a la fecha de recepción del reclamo por parte del pasajero afectado”.

V. PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

Ya para concluir, las CGTA abordan el llamado “procedimiento de conciliación”, que se lleva a cabo ante la sala respectiva del INAC, competente para “procurar la solución de las controversias que se puedan suscitar entre los pasajeros y el transportista o explotador aéreo” (artículo 57).

Este procedimiento inicia a solicitud del pasajero cuando el transportista no dé respuesta satisfactoria a su reclamo (artículo 58), siempre que no se trate de materia de orden público³⁵, y, una vez efectuada la notificación de las partes, el coordinador o abogado designado mediará a fin de lograr una conciliación que responda a los términos previstos en las CGTA, pudiendo celebrarse hasta dos actos de conciliación adicionales en caso que no haya acuerdo (artículo 59).

Si se logra la conciliación, se levantará el acta respectiva y se declarará el fin de la controversia. En caso contrario, se remitirá el expediente a la consultoría jurídica del INAC “para su respectivo análisis jurídico y eventual procedimiento administrativo sancionatorio a que hubiere lugar contra el transportista o explotador aéreo”, pudiendo el pasajero hacer uso de la vía judicial (artículo 60).

Sobre este procedimiento interesa hacer tres presiones:

En *primer lugar*, el Tribunal de Primera Instancia Marítimo con Competencia Nacional ha sostenido que el procedimiento de conciliación no puede anteponerse en el proceso judicial como una cuestión previa, ya que “no es de obligatorio cumplimiento que deba resolverse, de forma anticipada, [...] la conciliación administrativa y concierne en todo caso al afectado intentar causa judicial dentro de los límites y términos establecidos en la normativa que regula las Condiciones del Contrato de Transporte Aéreo, y probar los hechos”³⁶.

En *segundo lugar*, debe tenerse presente que, según la SPA/TSJ, “la voluntad” de un transportista de “llegar a un acuerdo” durante el proceso de conciliación con un pasajero “a los fines de indemnizarlo por lo sucedido [...]”

³⁵ Conforme al artículo 61 de las CGTA, se entienden por tales aquellas que ponen en peligro la vida o la salud de las personas o se trate de materias en las cuales están prohibidas las transacciones.

³⁶ Fallo S/N del 17-11-2016 (caso: Clíonimo Claro y otros v. Delta Airlines INC). Disponible en <http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2016/NOVIEMBRE/2176-17-2016-000575-.HTML> [consultado: 16-08-2016].

hace presumir [...], que en efecto, la empresa denunciada acepta que cometió un ilícito sancionable por la legislación venezolana”³⁷.

Y, en *tercer lugar*, que al ser este procedimiento de conciliación uno de los mecanismos a través de los cuales el INAC ejerce su competencia de “[o]frecer adecuada y oportuna protección a los usuarios y operadores de los servicios aeronáuticos, cuando ello sea necesario de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico” (numeral 9 del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil), es la Autoridad Aeronáutica frente a quien deben ventilarse los casos estudiados, y no ante la autoridad competente en materia de protección al consumidor en general (hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos – SUNDDE).

El razonamiento anterior es reforzado por la providencia administrativa N° 4/2014 de la Junta Liquidadora de la Superintendencia Nacional de Costos y Precios Justos y del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios³⁸, según la cual se acordó “[t]ransferir [...] al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), los Procedimientos Administrativos activos relacionados con las actividades que a cada uno de los organismos citados compete, para que dentro del marco legal especial que los rige, conozcan, sustancien y decidan dichos procedimientos” (artículo 2).

³⁷ Fallo N° 1152 del 03-11-2016 (caso: American Airlines INC, v. INAC). Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/191799-01152-31116-2016-2013-0337.HTML> [consultado: 16-08-2016].

³⁸ Publicada en Gaceta Oficial N° 40.567 del 22-12-2014.

JURISPRUDENCIA

Información jurisprudencial

JURISPRUDENCIA AERONÁUTICA DURANTE EL AÑO 2016

Recopilación y selección por Antonio Silva Aranguren¹ y Gabriel Sira Santana²

A continuación colocamos a disposición del lector el listado cronológico de fallos dictados durante el año 2016 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 el Tribunal Superior Marítimo y de Primera Instancia Marítimo, 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

Es constitucional el decreto presidencial N° 2.184 mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional por 60 días y que, entre sus disposiciones, facultó al Presidente de la República para implementar medidas especiales a fin de agilizar el tránsito de mercancías en los aeropuertos del país, pudiendo para ello desaplicar temporalmente las normas legales que se requieran a excepción de las concernientes a la salud y seguridad y defensa de la Nación – *Sala Constitucional del TSJ, N° 4 del 20-01-2016 (caso: Nicolás Maduro Moros)*. <http://goo.gl/5bQuhh>

El régimen jurídico aplicable a los trabajadores de las líneas aéreas estatales es el previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las

¹ Abogado y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Monteávila. Director Ejecutivo del CIDEP. Coordinador del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

² Abogado *Summa Cum Laude* por la Universidad Central de Venezuela, en la que cursa especialización en Derecho Administrativo. Investigador del CIDEP. Coordinador de Logística del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

Trabajadoras – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 87 del 28-01-2016 (caso: Javier José Lezama Vera v. CONVIASA)*. <http://goo.gl/TUhtlv>

FEBRERO

Conforme a la Resolución del Ministerio de Transporte y Comunicaciones N° DTA-76-10 del 29-07-1976, las líneas aéreas han de fijar un 10% por concepto de comisión a las agencias de viajes, siendo un porcentaje inferior una práctica anticompetitiva – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 117 del 10-02-2016 (caso: Iberia Líneas Aéreas de España, S.A. v. PROCOMPETENCIA)*. <http://goo.gl/vgxAF1>

El solo incumplimiento de las Condiciones Generales del Transporte Aéreo dictadas por la Autoridad Aeronáutica es una causal objetiva de sanción / La actividad aeronáutica está sujeta a una fuerte regulación de Derecho Público – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 138 del 11-02-2016 (caso: Trans American Airlines S.A. - TACA-PERÚ v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <http://goo.gl/9IHJzA>

El certificado de conformidad de mantenimiento determina que una aeronave puede operarse después de la realización de cualquier mantenimiento y es de imprescindible incorporación en los procesos judiciales – *Tribunal de Primera Instancia Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 12-02-2016 (caso: Loardo Javier Medina Martínez v. AERO BK, S.A.)*. <http://goo.gl/41vTBt>

Para que sea procedente la suspensión de efectos de una sanción impuesta por el INAC se requiere que el sujeto demuestre el daño irreparable que sufriría en su patrimonio / La sanción de suspensión de la actividad profesional está condicionada al no pago de la multa – *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 135 del 18-02-2016 (caso: Juan Antonio Darías Montilla v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <http://goo.gl/HQaxTQ>

La indemnización por concepto de daño moral constituye un sistema de condenatoria distinto al previsto en el artículo 100 de la Ley de Aeronáutica Civil que desarrolla la responsabilidad por la prestación del servicio de transporte aéreo y establece de manera taxativa el monto indemnizatorio – *Tribunal Superior Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 26-02-2016 (caso: Roberto Hung Cavalieri y otro v. CONVIASA)*. <http://goo.gl/SOV1Bf>

MARZO

Bolivariana de Aeropuertos, S.A. (BAER), como empresa del Estado, no goza de los privilegios y prerrogativas que la ley ha acordado a favor de la

República – Sala Constitucional del TSJ, N° 135 del 11-03-2016 (caso: Iván Enrique Sulbarán Simancas v. Bolivariana de Aeropuertos, S.A.). <http://goo.gl/eb2fbz>

El procedimiento administrativo conciliatorio ante el INAC no se configura como una cuestión prejudicial en cuanto a las demandas por daños y perjuicios que intenten los pasajeros contra una línea aérea – Tribunal de Primera Instancia Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 14-03-2016 (caso: Laura Saldaño y otros v. DELTA AIRLINES INC). <http://goo.gl/aTVVDb>

Para determinar la competencia en materia de transporte aéreo se debe tomar en cuenta los precios, duración de viaje y escalas / Las aerolíneas y las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos que ofrecen en venta boletos aéreos, situación que las hace competidoras – Sala Político Administrativa del TSJ, N° 299 del 15-03-2016 (caso: Compañía Panameña de Aviación, S.A. – COPA Airlines v. PROCOMPETENCIA). <http://goo.gl/Fx5QvA>

Es constitucional el decreto presidencial N° 2.270 mediante el cual se prorroga el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional por 60 días y que, entre sus disposiciones, facultó al Presidente de la República para implementar medidas especiales a fin de agilizar el tránsito de mercancías en los aeropuertos del país, pudiendo para ello desaplicar temporalmente las normas legales que se requieran a excepción de las concernientes a la salud y seguridad y defensa de la Nación – Sala Constitucional del TSJ, N° 184 del 17-03-2016 (caso: Nicolás Maduro Moros). <http://goo.gl/tj8Rkl>

Los bomberos aeronáuticos son funcionarios públicos que prestan servicio de carácter exclusivo y permanente al Estado – Sala Constitucional del TSJ, N° 237 del 29-03-2016 (caso: Instituto Autónomo Cuerpo de Bomberos del Estado Miranda v. Roberto Rincón Ménde). <http://goo.gl/oZKwp9>

Los bomberos aeronáuticos son funcionarios públicos que prestan servicio de carácter exclusivo y permanente al Estado – Sala Constitucional del TSJ, N° 238 del 29-03-2016 (caso: Instituto Autónomo Cuerpo de Bomberos del Estado Miranda v. Julio Eleno Rincón Méndez). <http://goo.gl/hZOFYh>

ABRIL

El contrato de transporte aéreo de pasajeros, aun cuando sea electrónico, no presume la ausencia de billete de pasaje – Tribunal de Primera Instancia Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 12-04-2016 (caso: Julio Alberto Álvarez Ramos v. Alitalia Compañía Aérea Italiana S.A.). <http://goo.gl/FttBRH>

El Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía goza de los privilegios y prerrogativas procesales de la República – Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 328 del 14-04-2016 (caso: Carmen Rosa González

Orea v. Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía). <http://goo.gl/tZOViy>

El jefe de seguridad de un aeropuerto no cumple labores de seguridad de Estado – *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 339 del 14-04-2016 (caso: Antonio José Contreras Acosta v. Gobernación del Estado Apure)*. <http://goo.gl/wPriHY>

MAYO

La Administración Aduanera ejerce su potestad sobre los medios de transporte destinados a la movilización y traslado de mercancías o personas que sean objeto de tráfico internacional por vía aérea – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 547 del 23-05-2016 (caso: Transporte Marítimo Maersk Venezuela, S.A. v. Gerencia de la Aduana Principal Marítima de Puerto Cabello de SENIAT)*. <http://goo.gl/RHxSQL>

El técnico aeronáutico no cumple labores de seguridad de Estado ni se considera personal de confianza – *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 363 del 26-05-2016 (caso: Carlos Alberto Sandoval Hernández v. Instituto Autónomo de Policía del Estado Bolivariano de Miranda)*. <http://goo.gl/Jv7fnf>

JUNIO

Los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales son el órgano jurisdiccional competente para conocer de acciones interpuestas por el personal aeronáutico perteneciente al Cuerpo de Navegación Aérea con ocasión de una relación de empleo público – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 601 del 13-06-2016 (caso: Alides Rafael Aguirre Jaramillo v. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz)*. <http://goo.gl/Y6CxjM>

La Administración Aduanera ejerce su potestad sobre los medios de transporte destinados a la movilización y traslado de mercancías o personas que sean objeto de tráfico internacional por vía aérea – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 633 del 22-06-2016 (caso: Transporte Marítimo Maersk Venezuela, S.A. v. Gerencia de la Aduana Principal Marítima de La Guaira del SENIAT)*. <http://goo.gl/8zpac1>

JULIO

Al tener el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil personalidad jurídica propia, la prerrogativa de notificación obligatoria ha de entenderse en relación con dicho instituto y no respecto a la Procuraduría General de la República – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 684 del 07-07-2016 (caso: Aerosevicios Daytona C.A. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/gExwMc>

Es posible que un accidente aeronáutico origine un daño moral, a pesar de que exista una relación contractual, siempre que el presunto afectado demuestre la existencia de un hecho ilícito *indemnizatorio* – *Tribunal Superior Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 19-07-2016 (caso: Loardo Javier Medina Martínez y otro v. Aero Bk, S.A.)*. <https://goo.gl/CqKv79>

Las aerolíneas y las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos que ofrecen en venta boletos aéreos, situación que las hace competidoras – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 817 del 27-07-2016 (caso: Continental Airlines, INC. v. PROCOMPETENCIA)*. <https://goo.gl/JkCCpq>

El certificado de matrícula es un documento indispensable para la operatividad de toda aeronave en el territorio venezolano. La Administración tiene la carga de probar que el particular no cuenta con el certificado de matrícula al operar la aeronave – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 823 del 27-07-2016 (caso: José Ignacio Ceballos Álvarez De Lugo v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/Jnzthq>

AGOSTO

La actuación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil no está limitada de forma tal que dé lugar a la incompetencia temporal / Los técnicos de mantenimiento aeronáutico que laboran en una aerolínea tienen interés indirecto en las causas de esta / Los retrasos por desperfectos mecánicos y logística son imputables a la aerolínea – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 862 del 09-08-2016 (caso: American Airlines, INC. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/pyJ6ql>

El Convenio de Varsovia no tiene aplicabilidad si los daños son atribuibles a la no ejecución del contrato de transporte aéreo. La responsabilidad por transporte aéreo es objetiva / La cancelación del vuelo no genera daño moral – *Tribunal Superior Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 11-08-2016 (caso: Emil Israel Kizer Gruszecka y otro v. American Airlines, INC)*. <https://goo.gl/wneqzy>

SEPTIEMBRE

El hecho de contravenir las Condiciones Generales de Transporte Aéreo está previsto en una norma de rango legal, por lo que la sanción no vulnera la reserva legal / Si el procedimiento administrativo inicia por denuncia, la aerolínea tiene la carga de la prueba / Una falla no es un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor inimputable al transportista. Al detectar un desperfecto, la aerolínea debe cancelar expresamente el vuelo / Las sanciones en la Ley de Aeronáutica Civil no admiten discrecionalidad – *Sala Política Administrativa del TSJ, N° 952 del 28-09-2016 (caso: American Airlines, INC. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/wYXMVL>

En caso de declaratorias de abandono, la falta de notificación personal no viola el derecho a la defensa si ella se da por carteles / La presunción de inocencia solo opera en caso de procedimientos sancionatorios – *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 615 del 29-09-2016 (caso: Avior Airlines, C.A. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/OxVAM7>

OCTUBRE

El procedimiento de declaratoria de abandono de aeronave no tiene carácter sancionador ni da lugar a violaciones de la presunción de inocencia / El documento autenticado en una Notaría Pública no es suficiente para reconocer la titularidad en materia aeronáutica – *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 0640 del 06-10-2016 (caso: Eric José Michele Martínez v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/PRqLrF>

La competencia para suspender los efectos del acto administrativo que declara el abandono de una aeronave recae en los Tribunales de las Jurisdicción Contencioso Administrativa – *Tribunal Superior Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 13-10-2016 (caso: Pedro Agustín Dupouy Medina y otro v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/NbMso7>

Aeropostal Alas de Venezuela, C.A. no goza de las prerrogativas de la República – *Sala Política Administrativa del TSJ, N° 1035 del 18-10-2016 (caso: Aeropostal Alas de Venezuela, C.A. v. SENIAT)*. <https://goo.gl/CerlCU>

La autoridad aeronáutica puede imponer sanciones por supuestos diferentes a los que dieron lugar al procedimiento administrativo, si se determina la existencia de los mismos en el desarrollo de la investigación / Una aeronave no debe prestar servicios si tiene reportes abiertos / En caso de sucesión normativa, debe aplicarse la que establezca una sanción más favorable al administrado – *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, N° 0750 del 27-*

10-2016 (caso: *Servicios Aéreos Sucre, C.A. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*). <https://goo.gl/YEcFBB>

NOVIEMBRE

No hay violación al principio de *non bis in idem* si las sanciones protegen diferentes bienes jurídicos / La voluntad de la aerolínea para llegar a un acuerdo en el procedimiento conciliatorio ante el INAC puede ser presunción de que cometió un ilícito – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 1152 del 03-11-2016 (caso: American Airlines INC, v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/fm9LYn>

Existe una vinculación entre las aerolíneas que prestan servicios en rutas internacionales / Las aerolíneas y las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos que ofrecen en venta boletos aéreos, situación que las hace competidoras – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 1233 del 17-11-2016 (caso: Air Canada v. PROCOMPETENCIA)*. <https://goo.gl/Ikr6t1>

El procedimiento de conciliación ante el INAC no opera como una cuestión prejudicial para demandar por daños y perjuicios – *Tribunal de Primera Instancia Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 17-11-2016 (caso: Clíonimo Claro y otros v. Delta Airlines INC)*. <https://goo.gl/jIvMIY>

DICIEMBRE

La responsabilidad por daño moral se materializa según el criterio fijado por la Sala Constitucional en su fallo 1126/2012 / El dolo o la culpa impiden la aplicación de los límites a la responsabilidad previstos en la Ley de Aeronáutica Civil – *Sala de Casación Civil del TSJ, N° 876 del 08-12-2016 (caso: Roberto Hung Cavalieri y otro v. CONVIASA)*. <https://goo.gl/kR1WuQ>

La competencia para suspender los efectos del acto administrativo que declara el abandono de una aeronave recae en las Cortes de lo Contencioso Administrativo – *Tribunal de Primera Instancia Marítimo con Competencia Nacional, S/N del 14-12-2016 (caso: Inversiones Flores Cartaya, C.A. v. Aeromantenimiento Fliteline, C.A. y otro)*. <https://goo.gl/AWkk1U>

No hay violación al principio de *non bis in idem* si las medidas difieren en su naturaleza / La medida preventiva cesa de pleno derecho al dictarse el acto administrativo definitivo o transcurra el tiempo para ello – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 1518 del 15-12-2016 (caso: Juan Antonio Darias Montilla, C.A. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <https://goo.gl/eUTsok>

DOCUMENTOS

*Extractos del Informe de la Comisión Permanente de Administración y Servicios de la Asamblea Nacional en relación a la "Situación de la Aviación Civil en Venezuela – diciembre 2016" y "Proyecto de reforma de la Ley de Aeronáutica Civil"*¹

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

Stalin González. Presidente	Pierre Maroum
Jony Rahal. Vicepresidente	José Noriega
Gregorio Graterol	Elio Serrano
José Manaure	Francisco Torrealba
Henry Ramos Allup	Sergio Fuenmayor
Tobías Bolívar	Nirma Guarulla Garrido
Adriana D'Elia	Oscar Ronderos
Elimar Díaz	

Secretaria de la Comisión Permanente: Lic. Anaís Plaza

EQUIPO TÉCNICO

Luz Marina Gerdel
Soraya Pérez
Cyrus Cuevas U.
Pedro Pérez Ramírez
Enrique Martín Cuervo

¹ No se incluyen los siguientes apartados del informe: Breve reseña de la aviación civil, Breve resumen sobre situación de la aviación civil en Venezuela año 2016, El estado de algunos aeropuertos venezolanos, Búsqueda y salvamento, Aeropuertos de Venezuela, Líneas aéreas de Venezuela, Desarrollo del tráfico aéreo en América Latina y Venezuela, Venezuela puerta de entrada de Suramérica, La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Campaña "ningún país se queda atrás" (NCLB) de la OACI, El sistema del transporte aéreo mundial: opinión de diversas autoridades de organizaciones que lo representan, Situación de las líneas aéreas en Venezuela, Conclusiones.

LA LEY Y EL DERRIBO DE AERONAVES

Países de Suramérica han adoptando leyes de derribo de aeronaves en el espacio aéreo como medida activa para combatir el narcotráfico, afianzando una estrategia regional que han tomado a todos los países que conforman la región en razón de que el negocio de las drogas siguen siendo el de mayor recaudación de dinero ilícito dentro del continente. Las leyes de derribo de aviones, se han convertido en una política de Estado dentro de ocho países de la UNASUR (Se excluye Trinidad y Tobago, Surinam y Guyana; y en Argentina, no ha logrado ganar respaldo) en su afán de brindar resultados en cuanto a ésta política de seguridad. La aprobación de esta ley en Paraguay, lo hace en el octavo país del Sur que aprueba dicha legislación (Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela) y aunque no todos la han invocado, la ley tiene diferentes protocolos de procedimiento en cada nación. Los artículos de Ley que han sido aprobados en estos países van desde el uso de radares para la identificación y trackeo de aeronaves sospechosas que se convierten teóricamente en el blanco de la Fuerza Aérea respectiva, después de no haber atendido el llamado para identificarse y aterrizar voluntariamente. A pesar de los esfuerzos y de ser leyes diseñadas y aprobadas por el poder legislativo de cada País, de ninguna manera esta estrategia operacional es a toda prueba. Son considerables los peligros de estas medidas. Tal vez el más notorio fue el incidente del 2001 en el que la Fuerza Aérea peruana, pensando erróneamente que estaban monitoreando a una aeronave sospechosa, derribó la aeronave matando a un misionero norteamericano y a su hija de siete meses de edad. Igualmente, más allá del sur en Centroamérica, Honduras derribó dos pequeñas avionetas en el 2012 basado en la suposición de que llevaban drogas. No fueron hallados cuerpos o partes del fuselaje de las aeronaves en ninguno de estos accidentes que probaran que estuvieran involucrados en el tráfico de drogas.

Por otro lado, el aspecto operativo en varios de los países implicados en este estudio dista mucho de la realidad. Los intentos de modernizar las Fuerzas Armadas de la región se vienen dando poco a poco y muchas veces encuentran la resistencia de un grupo de personas y/u organización. Por citar un ejemplo, el espacio aéreo conformado por Perú, Bolivia y Paraguay, tiene poca cobertura aérea por radar, y casi ningún activo de interdicción aérea, lo que significa que el cielo está completamente despejado. Del mismo modo, y apartando la cuestión táctica-operativa los detractores de estas leyes indican que estas están lejos de ser una práctica legal. Según entrevista al senador paraguayo Roberto Acevedo reseñada en la página web InSight Crime indica "las leyes de derribo no siguen el debido proceso, y violan la presunción de inocencia, incluso si la fuerza aérea identifica correctamente un vuelo sospechoso de traficar con drogas, el hecho de derribarlo es equivalente a la

pena de muerte sin juicio". Adam Isacson de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos WOLA igualmente declaró a este portal web: "estas medidas violan la ley de aviación civil internacional, que prohíbe el derribo de aviones civiles no amenazantes".

En otro orden de ideas, no todos los actores principales ven en estas leyes prácticas inconstitucionales. En Venezuela por ejemplo, la ley de Control Aéreo para la Defensa del Espacio Aéreo fue aprobada por la mayoría de los diputados en la Asamblea nacional; no obstante, fue hasta 2013 cuando el reglamento para la aplicación de tal ley fue aprobado. En este sentido, así lo anuncio el presidente de la República, Nicolás Maduro, durante un acto efectuado en la Comandancia General de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB): "Nosotros hemos aprobado el reglamento ya para la aplicación de la Ley de interceptación Aérea que me da la potestad como jefe de Estado de derribar cualquier nave que penetre ilegalmente a Venezuela para el tráfico de drogas. Voy a empezar a aplicar esta ley de manera inmediata. Voy a proceder a la aplicación de esa ley en la lucha contra el tráfico de drogas en cielos venezolanos".

RECOMENDACIÓN

Se sugiere considerar como propuesta de innovación ante la posible civilización y adecuación de la norma que rige la aviación civil en Venezuela, la propuesta de Reforma de la Ley de Aeronáutica Civil, como preámbulo a la civilización de este importante sector en el ámbito de los servicios públicos nacionales que permitirá proporcionar y ajustar una nueva estructura que facilite el marco jurídico que adapte las actuaciones necesarias a las solicitudes acordes con un nuevo estamento jurídico. En este orden de ideas, a continuación se presenta la propuesta de reforma:

PROYECTO DE REFORMA DE LEY DE AERONÁUTICA CIVIL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta de Proyecto de Reforma de la Ley de Aeronáutica Civil, tiene por finalidad aportar un instrumento legal que permita contribuir y dilucidar elementos técnicos debidamente sustentados por expertos en materia de aviación civil, mediante la revisión y disposición de mecanismos que en concordancia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, admitan la civilización y configuración de un texto que incorpore los instrumentos jurídicos necesarios para que la aviación civil pueda desempeñar con rigor y eficacia, su rol civilista en el nuevo papel que requieren los estados y el país, con objetivos plenamente establecidos, considerando su incorporación a los procesos de descentralización, determinando efectivamente la operatividad de los aeródromos y aeropuertos

de uso comercial de la mano de los estados, de conformidad a lo establecido en el texto constitucional en lo que respecta a su conservación, administración y aprovechamiento.

Asimismo, se considera la adecuación a los nuevos tiempos de esta normativa legal comenzando con el cambio de nombre a Aviación Civil que es la identificación ajustada a esta actividad, como ha sido desde el inicio de la aviación mundial y contemplado en los principales acuerdos internacionales en materia de aviación civil, como lo es el Convenio Internacional de Aviación Civil, (Chicago, 1944) que dio origen a la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). Se debe destacar que los cambios realizados a la presente norma en el año 2009, producto de la sentencia Nro. 565 emanada del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 15 de Abril de 2008, provocó cambios discrecionales limitando las acciones de los estados, según lo establecido en la carta magna en su artículo 164 numeral 10, contraviniendo las atribuciones conferidas a los estados lo cual generó el declive en el desarrollo económico y laboral de la población, reduciendo los beneficios generados por el servicio aeroportuario lo cual se vio reflejado en el decrecimiento del sector y la disminución de los niveles de seguridad y de calidad de los servicios.

La inclusión dentro del articulado, en el ámbito de aplicación de la Ley de Aeronáutica Civil (LAC), de regulaciones respecto de un tema fundamental como lo es la descentralización, cuyas competencias afectan el desenvolvimiento del sector aéreo nacional e internacional y que contiene, como se menciona anteriormente, aspectos que contravienen la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), de lo cual, la competencia de administración, aprovechamiento e ingresos de los aeropuertos, referido en el art. 164/10 establece que es de la competencia exclusiva de los Estados:

164/10. La conservación, administración y aprovechamiento de... puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional."

Y el Art. 167 ejusdem que establece en su numeral 1° que son ingresos de los Estados:

167/1. "Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes."

Ahora bien, el Art.45 LAC en su último párrafo establece lo siguiente:

"...La conservación, administración y aprovechamiento de los aeropuertos públicos civiles de uso estratégico lo harán los órganos y entes descentralizados adscritos al Ejecutivo Nacional, conforme con su ley especial."

De esta manera la Ley de Aeronáutica Civil (2009), eliminó las competencias y los ingresos a los Estados en materia de administración y aprovechamiento de los Aeropuertos establecidos por la Constitución de la

República y se las atribuye a Bolivariana de Aeropuertos –BAER– a través del Decreto-Ley N° 6.646 de fecha 24 de marzo de 2009, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.146 de fecha 25 de marzo de 2009; contraviniendo también el Art.14 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP).

Artículo 14. Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

El Ejecutivo Nacional ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación señalada en el presente artículo."

Asimismo, en lo que respecta a la Descentralización, el Art.4 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece que la República es un Estado federal descentralizado y su Art.6, que el gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen, es y será siempre democrático y descentralizado. Sin embargo, la reforma de la LAC del año 2009, incorpora en el Art. 9 los siguientes párrafos:

Artículo 9. "...Compete a la Autoridad Aeronáutica... llevar a cabo procedimientos de intervención.

El Ejecutivo Nacional a través del órgano con competencia en la materia, tendrá la potestad de revertir, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la administración de la actividad aeronáutica civil, así como su infraestructura por razones de interés general."

Lo cual le dio competencias al Ejecutivo Nacional, para modificar y crear mecanismos que interfieren en la administración y mantenimiento de los aeropuertos, como ya fue explicado en la parte anterior. Adicionalmente, de intervenir todas las actividades que son competencia de la LAC y por ende, los órganos y entes públicos y privados que las ejecutan.

Estas modificaciones en la norma están concatenadas con los cambios observados en el Art. 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP) en la cual se incorporaron tres artículos de suma importancia, el 14 ya mencionado y los siguientes:

Artículo 8. A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia.

A los efectos, de la reversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10 de esta Ley."

Artículo 9. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad

De lo cual se desprende que los Art. 8 y 9 de la LODDTCPP, fueron la base para la única reforma de la LAC en el año 2009, incorporando dos párrafos en su artículo 9, ya transcritos. Todo ello manteniendo el exhorto de la Sala Constitucional en su sentencia sobre lo indicado de "...la revisión general de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, sin perjuicio de la necesaria consideración de otros textos legales para adecuar su contenido a la vigente interpretación."

Habida cuenta de lo expuesto, este articulado afecta la debida separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, por cuanto faculta al Poder Ejecutivo a revertir competencias establecidas en nuestra Carta Magna al tiempo que la transgrede. En este orden de ideas, la propuesta de reforma trata de legislar en conceptos acordes con un marco jurídico tutelado por la Carta Magna, en la construcción de una herramienta indispensable que garantice la vida de los usuarios de la aviación civil. Es importante destacar que el desconocimiento de las órdenes impartidas por funcionarios encargados de la seguridad operacional, se ha convertido en una práctica constante y reiterada, así como la infracción a los estándares de seguridad internacional aplicables al sector, aunado a la inexistencia de una regulación sancionatoria eficaz, que se traduce, en definitiva, en una disminución de la credibilidad de la autoridad aeronáutica venezolana ante los organismos internacionales que regulan la aviación civil.

La Constitución de 1999 incorporó una serie de normas que determinan modificaciones relevantes, como es el caso de considerar la descentralización política y administrativa del Estado, siendo quizás una gran innovación constitucional, plasmada en su artículo 4 "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad", cambio que resume un principio fundamental, desarrollado en el texto, posteriormente.

En concordancia con estas ideas, la presente propuesta, hace énfasis en aspectos acerca de la nueva concepción de la aeronáutica civil, destacando los elementos esenciales de descentralización y civilización de norma por lo que se considera presentar esta propuesta que incluye reforma de 20 artículos incluyendo el nombre de la ley, a los efectos de conceder el carácter Universal manejado incluso por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adscrita a la ONU, que es organismo internacional que regula ésta materia. Además, históricamente ha sido el término utilizado para denominar a la Aviación Civil en Venezuela. Se resaltan los alcances generales de la Ley y se detiene en algunos cambios relevantes respecto a la legislación anterior, provenientes principalmente de la normativa constitucional aplicable y explica los nuevos objetos de regulación previstos.

En este sentido, el Proyecto de Reforma de Ley de Aeronáutica Civil, ha considerado no sólo aquellos elementos que deben acatarse por mandato directo de la Constitución, deben incorporarse aquellos otros que se desprenden de la propia voluntad civilista de la norma, formando parte de la norma expresa, recogiendo el espíritu constitucional y, desde ese punto de vista, regular el funcionamiento y desarrollo de la actividad aeronáutica civil en la mejora de su funcionamiento y la inclusión de nuevos mecanismos que favorecen la correcta y adecuada administración de sus actividades.

En este sentido, el presente Proyecto de Reforma de la Ley de Aeronáutica Civil, concibe de forma moderna y global, adecuar a los nuevos tiempos y a las nuevas necesidades reguladas por la OACI, convenios internacionales plenamente suscritos por el Estado venezolano, teniendo en cuenta tanto las peculiaridades de nuestro país como del derecho comparado. El esfuerzo está enmarcado en proveer a la aviación civil de un instrumento jurídico útil para realizar, con las mayores facilidades sus obligaciones. No se limita a adaptar el texto normativo a la Constitución, sino que va más allá, regulando algunos aspectos relevantes, de los cuales la función normada no se había ocupado hasta el momento.

Explícitamente, se sugiere reformar los artículos 04, 09, 10, 14, 42, 45, 46, 53, 55, 57, 59, 61, 64, 81, 91, 92, 96, 98 y 145; además de la inclusión del artículo 40, y los siguientes pasarían a ser el numeral posterior; además de la sugerencia de revisión y adecuación de las disposiciones transitorias, derogatorias y finales en la Ley. Asimismo, se adaptan y completan muchos de sus contenidos, insertando y considerando la aviación pública y privada, de acuerdo con la naturaleza de las funciones que le son propias y que le dieron origen, siendo propias de los nuevos retos y al papel que le asigna la normativa internacional. Se toma la propuesta con el convencimiento de que no existen en la presente norma, las regulaciones y los controles suficientes para asegurar la coordinación y la armonización de políticas públicas, al

tiempo que se garantice la autonomía en sus respectivos ámbitos de competencia. Desde el 2009 la Ley de Aeronáutica Civil ha centralizado las actividades relacionadas con los requerimientos necesarios para el funcionamiento de las operaciones aéreas en las diversas regiones del país.

En síntesis, la Constitución configura un modelo de Estado Descentralizado que debe considerar, en su adopción de decisiones requeridas para el proceso de las competencias exclusivas de los estados, las necesidades del país y los fines del Estado (Coordinación con el estado), garantizando la permanencia de la norma fundamental que confiere a los estados el rango de las funciones que le son asignadas, y que se cuenta con instrumentos jurídicos y técnicos, necesarios para realizar correctamente el objetivo que le han sido encomendado.

Finalmente, el presente Proyecto de Reforma de Ley de Aeronáutica Civil representa un instrumento para el progreso de la Aviación Civil en Venezuela y ha sido presentado de manera tal que puede cumplir los objetivos de regular este importante ámbito del transporte aéreo nacional, bajo la concepción de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales y supra constitucionales y el papel del Estado en la defensa de la descentralización como ejercicio democrático de la representatividad ciudadana, con la garantía del respeto de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

PROPUESTA DE REFORMA PARA SU PRIMERA DISCUSIÓN DE LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL

Propuesta de modificar y agregar lo siguiente en la propuesta:

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Declaratoria de orden público

Artículo 4. Se declara de orden público la actividad del transporte aéreo, la navegación aérea y otras vinculadas con el empleo de aeronaves civiles. El Estado garantizará la explotación, uso y aprovechamiento del espacio aéreo, de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados Internacionales y demás leyes.

TÍTULO II

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL

Autoridad de Aviación Civil

Artículo 9. La Autoridad de Aviación Civil de la República, es el Instituto Nacional de Aviación Civil, quien la ejercerá a través de su Presidente y demás funcionarios civiles.

Es un ente de naturaleza técnica, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional con competencias financieras, administrativas, presupuestarias, técnicas, normativas y de gestión de recursos las cuales serán ejercidas de acuerdo con los lineamientos y políticas establecidos por el órgano de adscripción en coordinación con la Comisión Central de Planificación. El Instituto Nacional de Aviación Civil, gozará de los privilegios y prerrogativas de la República y estará adscrito al ministerio con competencia en la materia.

Requisitos

Artículo 10. El Ministro o Ministra con competencia en materia de Aviación Civil, previa lista propuesta y oída la opinión del Consejo Nacional de Aviación Civil, designará al Presidente o Presidenta del Instituto para un período de tres años, pudiendo ser ratificado o ratificada por períodos iguales, debiendo el Presidente tener por lo menos quince años de relación demostrada con la actividad de la aviación civil y los Gerentes o Directores tener mínimo diez años de relación demostrada con la actividad de la aviación civil. Deberá poseer suficientes credenciales académicas y técnicas en la actividad aeronáutica, ser de reconocida solvencia moral y cumplir con los demás requisitos que establezca la presente ley.

Consejo Nacional de Aviación Civil

Artículo 11. Se crea el Consejo Nacional de Aviación Civil, como órgano consultivo y colegiado, facultado para asesorar, coordinar y recomendar a la administración pública la formulación de políticas aeronáuticas, a los fines que las mismas estén acordes con los lineamientos generales de la República. Su, funcionamiento, organización y atribuciones se regularán en la Ley del Instituto Nacional de Aviación Civil y de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, y todas sus decisiones tendrán carácter vinculante.

Vigilancia Permanente de la Seguridad Operacional y Protección de la Aviación Civil

Artículo 15. La vigilancia permanente de la seguridad operacional y protección de la aviación civil por parte de la Autoridad de Aviación Civil, se ejerce sobre todas las actividades aeronáuticas mediante la función fiscalizadora y de inspección, tendiente a asegurar que las mismas estén conformes con los estándares internacionales de seguridad. En ejercicio de sus funciones, la Autoridad de Aviación Civil tendrá el acceso inmediato a los lugares donde se desarrollen actividades aeronáuticas, conexas o de soporte, y serán sancionados, conforme con la ley, quienes impidan el acceso inmediato de sus funcionarios debidamente acreditados e identificados.

Los funcionarios acreditados para efectuar una fiscalización o inspección no podrán ingresar al aérea si se encuentran acompañados por terceras personas no acreditadas por la Autoridad de Aviación Civil, aunque sean funcionarios de otros organismos del Estado.

Del Personal Técnico Aeronáutico

Artículo 41. El personal técnico aeronáutico que presta los servicios de navegación aérea tendrá la condición de funcionarios de carrera. Antes de tomar posesión de sus cargos deberá prestar juramento de cumplir la Constitución y las leyes de la República, y los deberes inherentes a su cargo.

Serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en la ley.

La organización, funcionamiento, atribuciones y responsabilidades, se rigen de acuerdo con lo establecido en la ley.

Todas las especialidades relacionadas con el funcionamiento en la aviación civil ameritan la profesionalización del personal aeronáutico.

Inspectores Aeronáuticos

Artículo 44. Los inspectores aeronáuticos, acreditados e identificados por la Autoridad de Aviación Civil, ejercerán la función de vigilancia de la seguridad operacional y serán los únicos que podrán prohibir el despegue de una aeronave o el ejercicio de cualquier actividad de la aviación civil que infrinja las disposiciones previstas en la ley, siempre que este sustentado técnicamente, de conformidad con lo establecido en la normativa técnica.

Los inspectores aeronáuticos, quedarán aptos para autorizar el reinicio de operaciones de las aeronaves, una vez que cese la causa de la prohibición.

Aeropuertos

Artículo 47. Los aeropuertos son nacionales o internacionales

Son nacionales los destinados a la operación de vuelo dentro del territorio venezolano e internacionales, cuando sean designados por la Autoridad de Aviación Civil para permitir la llegada o partida, desde o hacia el extranjero.

Son de uso comercial los que exclusivamente se utilizan con fines de explotación y aprovechamiento de sus posibilidades. La conservación, administración y aprovechamiento la harán los Estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Los helipuertos podrán ser considerados como aeropuertos nacionales o internacionales cuando así lo establezca la Autoridad de Aviación Civil.

Los aeropuertos privados de uso público ejercerán la autoridad, conservación, administración y aprovechamiento del mismo, de conformidad con la ley y la normativa técnica respectiva.

Protección de la Infraestructura Aeroportuaria

Artículo 48. La Autoridad de Aviación Civil y la Autoridad Aeroportuaria, son responsables de velar por el cumplimiento de todo lo referido a la seguridad de la aviación civil contra actos de interferencias ilícitas y de la seguridad operacional en las áreas del aeródromo o aeropuerto que protegen la infraestructura, área perimetral, conos de aproximación, sendas de planeo y demás servicios de apoyo a la navegación aérea y al transporte aéreo, y en consecuencia deberán actuar para corregir cualquier tipo de violación que ponga en riesgo la actividad aérea.

Plan Maestro

Artículo 55. El Plan Maestro para el Desarrollo de la Aviación Civil será elaborado por la Autoridad de Aviación Civil y el ministerio de adscripción, y aprobado por el Consejo Aeronáutico Nacional.

El Plan Maestro para aeropuertos de uso público será elaborado por la autoridad aeroportuaria o explotador del aeropuerto, la Autoridad de Aviación Civil y el Ejecutivo Estatal, y aprobado por el Consejo Aeronáutico Nacional .

Derechos por Servicios Aeronáuticos

Artículo 57. Los órganos y entes encargados de la conservación, administración y aprovechamiento de la infraestructura aeronáutica, fijarán los derechos por los servicios aeronáuticos que correspondan por su utilización, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, quien formulará los

critérios, conforme a las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional, tomando como referencia las tasas establecidas en la Ley de Timbre Fiscal. Estos derechos serán recaudados total o parcialmente por sí mismos o por otro ente u órgano especializado.

Los derechos por servicios aeronáuticos fijados deberán ser notificados a la Autoridad de Aviación Civil, la cual podrá efectuar las observaciones y recomendaciones si las hubiere, sin menoscabo de las competencias que tienen otros órganos de protección al usuario y de la libre competencia, a fin de garantizar que en el establecimiento de dichos derechos se recuperen los costos, exista competencia leal y la prestación del servicio en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia, de acuerdo a la categoría del aeródromo, aeropuerto o del servicio de navegación aérea que se preste, según la normativa técnica.

Restricciones a la Navegación Aérea

Artículo 59. Corresponde al Instituto Nacional de Aviación Civil conjuntamente con el Consejo Nacional de Aviación Civil fijar y publicar las zonas prohibidas, restringidas y peligrosas para la navegación aérea.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros por razones de seguridad y defensa, podrá restringir, suspender o prohibir, temporalmente, en todo o en parte del territorio nacional, la navegación aérea, así como el uso del espacio aéreo por aquellos objetos que sin ser aeronaves se desplazan o sostienen en el aire.

El Instituto Nacional de Aviación Civil por razones de la seguridad del vuelo o interés público podrá restringir, temporalmente, en parte del territorio nacional, la navegación aérea, así como el uso del espacio aéreo por aquellos objetos que sin ser aeronaves se desplazan o sostienen en el aire.

Disposición Transitoria: Dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley, la Autoridad de Aviación Civil y el Consejo Nacional de Aviación Civil, revisarán y modificarán de ser necesario, las zonas prohibidas, restringidas y peligrosas.

Obligación de Aterrizar

Artículo 61. Toda aeronave en vuelo, dentro del espacio aéreo de la República, que viole las normas relativas a la circulación aérea, o cuando exista presunción que está siendo utilizada con propósitos distintos a los autorizados, será obligada a aterrizar por la autoridad competente que corresponda, utilizando todos los medios permitidos por el derecho internacional, sin menoscabo de las responsabilidades a las que hubiere lugar.

Servicios de Navegación Aérea

Artículo 63. Los servicios de navegación aérea tienen carácter de servicio público esencial. La prestación es competencia del Poder Público Nacional, quien lo ejercerá directamente a través del Instituto Nacional de Aviación Civil, o mediante el otorgamiento de concesiones o permisos a organismos especializados, públicos o privados.

Los servicios de navegación aérea comprenden los servicios de tránsito aéreo, meteorología, telecomunicaciones, información aeronáutica, ayudas a la navegación, búsqueda y salvamento, bomberos aeronáuticos y aquellos que garanticen la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea.

Tarifas del Servicio de Transporte Aéreo Comercial

Artículo 66. Los transportistas aéreos y la Autoridad de Aviación Civil conjuntamente, fijarán las tarifas de los servicios, en términos que permitan su prestación en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad, permanencia y recuperación de costos de acuerdo a la categoría del servicio, debiendo asegurarse que éstas sean divulgadas por los transportistas aéreos para el conocimiento de los usuarios, así como sus condiciones si las hubiere.

Dichas tarifas serán cobradas en moneda de curso legal de la República Bolivariana de Venezuela. En el caso de transportistas aéreos internacionales, el Estado garantizará la reconversión en moneda extranjera de los recursos obtenidos por el servicio prestado en el territorio nacional, luego de haber realizado los pagos de ley respectivos.

En las tarifas que se fijen para el servicio público de transporte aéreo nacional, los pasajeros menores de dos años no pagarán el valor del pasaje, los pasajeros con edades comprendidas de tres a doce años, estudiantes, los mayores de los sesenta años de edad y las personas con discapacidad o necesidades especiales gozarán del descuento especial previsto en las condiciones generales de contratación de los servicios de transporte aéreo, establecidos por la Autoridad de Aviación Civil. A falta de acuerdo, la Autoridad de Aviación Civil fijará las tarifas del servicio público de transporte aéreo con base a los lineamientos establecidos en el presente artículo.

Vuelos de Aeronaves No Tripuladas y de Objetos que No Son Aeronaves

Artículo 83. Los vuelos de aeronaves no tripuladas así como de objetos que sin ser aeronaves se sostienen y transitan por el espacio aéreo se registrarán por una ley especial.

Disposición transitoria: Mientras se dicta la ley especial que regirá los vuelos de aeronaves no tripuladas así como de objetos que sin ser aeronaves se

sostienen y transitan por el espacio aéreo, será la Autoridad de Aviación Civil quien regule esta materia.

Servicios de Búsqueda y Salvamento

Artículo 93. El servicio de búsqueda y salvamento de aeronaves, tripulantes, pasajeros, ocupantes y bienes transportados, en caso de accidentes o incidentes aéreos, es de interés público y estará a cargo del Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento, y demás Sub-centros coordinadores regionales designados por la Autoridad de Aviación Civil.

Al servicio de búsqueda y salvamento de aeronaves, se le deberá asignar un presupuesto para sus operaciones, mantenimiento de aeronaves, mantenimiento de equipos y de funcionamiento, por parte de la autoridad de aviación civil.

El servicio de búsqueda y salvamento de aeronaves, debe estar dirigido por un civil de amplia trayectoria y experiencia, titulado y especializado en operaciones de búsqueda y salvamento y como mínimo con quince (15) años comprobados de trabajo en operaciones de búsqueda y salvamento de aeronaves civiles, so pena de destitución inmediata.

Cualquier ciudadano u organización pública o privada que este cerca del lugar donde ocurra un accidente aéreo, puede dar respuesta en el salvamento de las personas involucradas en el mismo (el auxilio requerido), estén a bordo de la aeronave o en tierra, pero tan pronto llegue a la escena algún funcionario público competente en atención de emergencias, este asumirá la autoridad, hasta que se haga presente un funcionario acreditado y competente de la autoridad de Aviación Civil.

Garantía de Prestación del Servicio

Artículo 94. El Estado garantiza la seguridad y eficacia de la prestación del servicio de búsqueda y salvamento en el territorio nacional, demás espacios geográficos y la región asignada en acuerdos internacionales. La normativa técnica establecerá los mecanismos de coordinación, competencias y otros aspectos necesarios para la prestación del servicio.

Autoridad Competente para la Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación

Artículo 98. Todo accidente, incidente de aviación civil o cuasi colisión de aeronave, será investigado administrativamente por el Ministerio de Adscripción, a través de la Junta Investigadora de Accidentes de Aviación Civil, quien será la máxima autoridad competente durante el proceso de investigación. Los demás entes del Estado competentes o no, concurrentes,

deberán acatar las disposiciones de la Junta a los efectos de prevenir eventos similares.

La Junta Investigadora de Accidentes de Aviación Civil, es competente para investigar los accidentes e incidentes de las aeronaves civiles que se considere están operando sin la autorización debida en nuestra Región de Información de Vuelo (FIR) o fuera del control de un Servicio de Tránsito Aéreo (ATS), en cumplimiento de sus funciones.

La Junta Investigadora de Accidentes de Aviación Civil

Artículo 100. La Junta Investigadora de Accidentes de Aviación se organizará, funcionará y tendrá amplias potestades para requerir información, ordenar experticias y demás actividades tendientes a la determinación de las causas del accidente o incidente aéreo y tomar las medidas que resulten adecuadas conforme a la normativa técnica.

La Junta Investigadora de Accidentes de Aviación Civil cumplirá con lo establecido por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Derribo o Inutilización de Aeronave

Artículo 147. Quien por cualquier modo derribe o inutilice una aeronave, será castigado con prisión de ocho a diez años. Las lesiones personales o muerte a personas a bordo, serán procesadas de conformidad con lo establecido en el Código Penal.

Respecto a las "*Disposiciones transitorias, derogatorias y finales*", se pueden producir cambios a partir de la puesta en vigencia de la nueva norma, por lo cual deben revisarse y desarrollarse solo en los casos que se amerite; asimismo, establecer de manera precisa la aplicación temporal y material de éstas disposiciones, una vez cumplida la redacción de la propuesta.