

Comentarios a la Ley de Aviación Civil de Venezuela

El origen de la reforma.

Es de público conocimiento que el día 2 de noviembre de 1995, la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos de América produjo un boletín de prensa (FAA – News), para informar a la opinión pública sobre los resultados del proceso de evaluación practicado a las autoridades aeronáuticas de los países que prestan servicios de transporte aéreo hacia los Estados Unidos, cuyo objeto era verificar si daban cumplimiento a los denominados Estándares Internacionales de Seguridad, propuestos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Por lo que respecta a Venezuela, el citado boletín señala que la inspección fue realizada durante el mes de mayo de ese mismo año, con resultados insatisfactorios por las siguientes razones:

- El gobierno de Venezuela no ha desarrollado y/o implementado, adecuadamente, una ley de aviación civil y reglamentos de acuerdo con las normas de OACI.
- La autoridad de Aviación Civil carece de competencia técnica y/o recursos necesarios para autorizar y vigilar la aviación civil de acuerdo con las normas de la OACI.
- La autoridad carece de capacidad para certificar, supervisar e imponer las normas de OACI en las operaciones de sus transportistas aéreos.

Con éste planteamiento se dio origen a un largo proceso de evaluaciones, consultas y programas que concluyeron en el Decreto con Fuerza de Ley de Aviación Civil, dictado por el Presidente de la República con arreglo a las disposiciones contenidas en la Ley Habilitante. Dicho decreto fue publicado en la Gaceta Oficial N° 37.293 de fecha 8 de septiembre del año 2001.

La reforma.

De lo anteriormente expuesto parece evidenciarse que, factores externos, no siempre con propósitos de seguridad operacional ¹, impulsaron la reforma de la Ley de Aviación Civil de 1955, trabajo que se realizó persiguiendo tres propósitos fundamentales:

1. Delimitar los objetivos y establecer el régimen aplicable al transporte aéreo nacional, tomando en consideración las reales necesidades del país y lo previsto en los Convenios Internacionales suscritos por Venezuela;
2. Coadyuvar al desarrollo de la industria aérea en particular, y de manera general contribuir al desarrollo del turismo, actividad declarada prioritaria por el Ejecutivo Nacional con miras a lograr una economía más diversificada que atenúe la dependencia de la actividad petrolera; y,
3. Crear el marco institucional y jurídico indispensable para el control de la protección integral de las operaciones aéreas, para brindar control técnico en las áreas de seguridad de vuelo y aplicar las medidas pertinentes para impedir el uso indebido de la aviación civil.

Ideas que el Ejecutivo Nacional se plateó al establecer los objetivos políticos y estratégicos perseguidos por el país con la nueva Ley. Entre los primeros, el Gobierno Nacional señaló:

1. Adecuar la legislación aeronáutica al nuevo marco constitucional venezolano;
2. Transformar y modernizar de manera institucional la administración pública nacional; y,

3. Dar cumplimiento a las obligaciones impuestas al Presidente de la República por virtud del artículo primero, numeral 3, literal a) de la Ley Habilitante cuyo texto es del siguiente tenor:

“Dictar las medidas y políticas necesarias para fomentar el crecimiento y la administración de la aviación civil en condiciones de seguridad, orden, eficiencia y economía, en armonía con las políticas y planes de desarrollo del Estado, bajo el ejercicio de la soberanía plena y exclusiva del espacio aéreo nacional, regulando el empleo de la aviación civil de la República Bolivariana de Venezuela y de la aviación civil internacional en el espacio geográfico nacional, sin perjuicio de lo estipulado en los tratados y convenios internacionales celebrados por la República. En todo caso deberá garantizarse bajo el principio de reciprocidad la participación de empresas nacionales en las rutas internacionales”.²

En cuanto a los objetivos estratégicos, el Estado venezolano consagra dos:

1. Lograr la recategorización de Venezuela ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); y,
2. Fomentar la renovación del parque aéreo comercial, a través del establecimiento de incentivos fiscales.

Unos y otros fueron expresamente consagrados en el Anteproyecto de Reforma de la Ley, de cuyo texto los hemos extraídos. Por nuestra parte, insistimos en señalar, que la vieja Ley de Aviación Civil de 1955, fue diseñada con miras a proporcionar al Estado venezolano el marco jurídico apropiado al uso de su potestad reglamentaria, para dar cumplimiento a las exigencias que el hecho técnico aeronáutico impone. Al efecto, permítaseme recordar a Luis Tapia Salinas, Presidente de Honor de este Instituto, quien en su “Curso de

Derecho Aeronáutico” al referirse a las legislaciones aeronáuticas de carácter amplio y flexible, se expresó en los siguientes términos:

“Otro ejemplo característico de este sistema, lo constituye la Ley de Aviación Civil de Venezuela de 1 de abril de 1955. Promulgada esta Ley de 89 artículos, después de una meditada y gran labor constructiva, en la que se tuvieron en cuenta los más modernos elementos de trabajo en los aspectos nacional e internacional, sigue una orientación en general acertada por cuanto dicta normas y principios de acuerdo con la tónica general política y jurídica del país”³

Párrafo de significativa importancia, si se toma en consideración que la ley toca el meollo de cumplimiento de las obligaciones internacionales que impone a los Estados signatarios el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, celebrado en Chicago en 1944. De consecuencia, alcanzar los objetivos que el Estado venezolano se propuso con la nueva legislación aeronáutica, imponía la necesidad de promulgar una ley de principios generales, que permita al Estado adecuarse a los cambios técnicos que el desarrollo dinámico de la Aviación Civil exige, a través de la potestad reglamentaria que la Constitución otorga al Ejecutivo Nacional. En otras palabras, esos principios generales resultan indispensables para el desarrollo de las normas sustantivas que den pie a los reglamentos técnicos, los cuales deberían garantizar la adecuada vigilancia y control integral de las operaciones aéreas en sus dos aspectos fundamentales: Seguridad de vuelo (Flight Safety) y prevención contra el uso indebido de la aviación civil (Security); así como también coadyuvar al desarrollo de la industria aérea venezolana con miras a generar empleo y producir divisas y por supuesto, a fomentar el turismo en los términos prioritarios planteados por el Ejecutivo Nacional.

La Autoridad Aeronáutica venezolana, por su parte, considera que la nueva Ley de Aviación Civil proporciona un conjunto de innovaciones y, entre ellas destaca las siguientes:

1. Establece los deberes y derechos de los usuarios y operadores;
2. Determina con precisión la autoridad aeronáutica, definiendo sus funciones, atribuciones y competencias;
3. Crea un ente regulador autónomo con capacidad técnica, legal y financiera que garantice las respuestas oportunas que exige la aviación civil;
4. Establece una estructura legal que contiene los aspectos técnicos más resaltantes del Convenio de Chicago;
5. Establece incentivos fiscales para renovar el parque aéreo comercial;
6. Liberaliza el régimen tarifario para la prestación del servicio de transporte aéreo;
7. Actualiza el régimen sancionatorio derogando la discrecionalidad del ente sancionador;
8. Fortalece las relaciones entre el Estado como ente regulador, los usuarios y los operadores. 4

La pregunta deviene necesaria: ¿Cómo desarrolla la nueva Ley los objetivos políticos y estratégicos enunciados por el Estado? La respuesta es sencilla, a través de 209 artículos, 8 Disposiciones Transitorias y 10 disposiciones Finales.

Las dificultades.

Razones de tiempo y espacio, obligan a señalar lo que, a nuestro juicio, constituyen dificultades para alcanzar los objetivos propuestos:

1. Autoridad Aeronáutica y discrecionalidad de funcionarios;
2. Régimen de Responsabilidad Civil;
3. Régimen del Transporte Aéreo;
4. Régimen del espacio Aéreo;
5. Régimen de Incentivos Fiscales;
6. Delitos Aeronáuticos.

La Autoridad Aeronáutica y discrecionalidad de funcionarios :

El título II de la Ley, denominado de la Administración Pública de la Aviación Civil, a través de su Capítulo I, artículos 15 y siguientes, establece las competencias que corresponden a la autoridad aeronáutica. Por un parte, el artículo 15 asigna al Ministerio de Infraestructura la elaboración de las políticas y lineamientos generales aplicables al sector aeronáutico, con inclusión de competencias para la construcción de aeródromos e investigación de accidentes e incidentes de aviación; y, por la otra, crea el Instituto Autónomo de Aviación Civil, ente de la administración pública descentralizada, con el objeto de darle cumplimiento a los fines para los cuales fue creado expresamente, y a cuya responsabilidad queda la elaboración de “las normas técnicas sobre seguridad y operación de los servicios de navegación aérea, transporte aéreo y aeródromos; así como cualesquiera otras normas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con lo establecido en este Decreto – Ley , sus reglamentos y en los estándares internacionales”. De suerte tal, que corresponde al Instituto legislar de conformidad con el compromiso asumido por el Estado, al suscribir el Convenio de Chicago. En efecto, el artículo 37 del citado Convenio establece:

“ Cada Estado contratante se compromete a colaborar (el subrayado es nuestro) a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas y procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea”

Para agregar seguidamente:

“A este fin, la Organización de Aviación Civil Internacional adoptará y enmendará, en su oportunidad, según sea

necesario, las normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales (...)"

El Convenio de Chicago en consecuencia, faculta a la Organización de Aviación Civil Internacional, para legislar en materia técnica aeronáutica, y si bien el verbo usado en la redacción de la norma no tiene carácter imperativo, la seguridad aérea como bien jurídico que tutelan sus normas, exige e impone la uniformidad legislativa por considerarla conveniente y fundamental a la finalidad persigue. Sin entrar en consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los Anexos al Convenio, señalemos que la necesaria referencia para medir el grado de cumplimiento que los Estados hacen de las obligaciones que imponen el Convenio se concreta en la adecuación de los reglamentos nacionales a las normas y métodos recomendados por la OACI. Y en la necesidad de dictar esos reglamentos en concordancia con las normas internacionales radica nuestra inquietud con la Ley examinada, pues no expresa su texto la forma legal (reglamento, ordenanza o providencia administrativa) que el Instituto Nacional de Aviación Civil utilizará para dictar las normas técnicas, sin ocasionar perjuicio a la competencia reglamentaria que corresponde al Ministerio del ramo, según el ordenamiento jurídico venezolano.

Por otra parte, el Capítulo III del Título VI de la Ley establece las funciones, el ámbito y atribuciones que corresponde a los inspectores aeronáuticos en ejercicio de su actividad, sin fijar límite a su discrecionalidad, lo que eventualmente puede convertirse en obstáculo para el desarrollo armónico de la aeronavegación comercial. No se trata de una observación a priori, sin fundamento alguno, toda vez que la propia Organización de Aviación Civil Internacional, depositaria de una vasta experiencia en la materia, ha elaborado una manual de orientación sobre las funciones propias del personal de Inspectores, fijando con claridad el límite de sus competencias. Sin embargo, la Ley venezolana no incluye una norma sustantiva que permita en el futuro mediato la elaboración del reglamento correspondiente a las funciones que la ley asigna a dichos inspectores, en perjuicio del derecho de los administrados

a exigir prontitud, calidad y eficiencia en el control de sus operaciones sin que ello implique alterar innecesariamente los servicios que brindan.

Finalmente, y como corolario de esa discrecionalidad excesiva que se consagra a favor de los inspectores encargados de aplicar y supervisar la Ley de Aviación Civil encontramos el régimen de las tasas aeronáuticas y aeroportuarias en el título XI, cuyo texto rompe la debida proporcionalidad que debe existir entre los servicios aerocomerciales domésticos e internacionales, habida cuenta de la diferente estructura de costes que les caracteriza a cada uno de ellos; contradice las políticas recomendadas por la OACI al respecto y otorga al funcionario una absoluta discrecionalidad para la determinación del valor de la tasa aplicable por la prestación de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea. El régimen en cuestión se aplica sobre un valor de referencia denominado Unidad Tributaria, la cual por su naturaleza sufre permanentes ajustes por parte del Ejecutivo Nacional, lo que modifica su valor de manera constante, según las necesidades del Fisco Nacional, sin tomar en consideración los efectos que ese incremento produce a los costos de operación de las empresas, que no pueden ajustar sus tarifas al mismo ritmo con el que cambia de valor la Unidad Tributaria. Una aplicación del valor de referencia previsto en la ley significaría incrementos inmanejable, baste para dibujar la situación señalar que un Boeing 727, pagaba según la vieja Ley, en vuelo doméstico, 14.800 Bs por hora de vuelo, (14,80\$ aproximadamente) y la aplicación del tope establecido en la nueva Ley le impondría un pago 532.000 Bs (532\$ aproximadamente), incremento absolutamente desproporcionado, y si bien puede alegarse que la Autoridad Aeronáutica Nacional no aplica actualmente la norma en sentido estricto, nada impide que un cambio de funcionario traiga aparejado nuevos criterios de aplicación de la norma, con el consiguiente daño para las empresas nacionales de transporte aéreo y para los usuarios del servicio.

El régimen de responsabilidad civil :

El régimen de responsabilidad civil establecido en la Ley por daños a pasajeros, equipajes y carga sigue, en términos generales, los lineamientos del

Convenio de Varsovia de 1929. Dos razones existen para ello: La primera, por no ser Venezuela parte del Convenio de Montreal de 1999, el cual no ha entrado en vigencia debido a no haber alcanzado el número de ratificaciones necesario para ello; la segunda, por la dificultad que existe en un sistema de Derecho Continental, como el que caracteriza a Venezuela, para aplicar un régimen de responsabilidad civil contractual mixto; es decir, que conjuga la “alternativa de convocar la doble situación de una responsabilidad objetiva y subjetiva”, lo que a juicio de Marina Donato ⁵, “no satisface el punto de vista de ningún jurista”. En esos argumentos nos parece encontrar la razón para que las autoridades venezolanas hayan mantenido la vigencia de los principios de Varsovia, y así se desprende del examen de las normas incorporadas en la nueva Ley. En consecuencia, dicha Ley consagra una responsabilidad objetiva, fundada en la presunción de culpa del transportista, limitando el monto de la indemnización por daño, salvo que el transportista no pueda probar que agotó los medios a su alcance para evitar que el daño ocurriera.

En cuanto a la alusión hecha por la Exposición de Motivos de la Ley, al expresar que el régimen establecido en la materia examinada obedece a “la realidad de la situación económica de nuestras aerolíneas”, pensamos que probablemente se trate de un error de transcripción o de mala interpretación de lo afirmado por los proyectistas, habida cuenta del desbalance que ello significaría en el orden social y contractual al romper la necesaria igualdad que corresponde a las partes en esa relación.

Por el contrario, la responsabilidad civil extra contractual, incorpora innovaciones importantes. Los principios consagrados en el Convenio de Roma de 1952, presentes en la Ley del 55, limitaban la responsabilidad en función del peso de la aeronave y fueron sustituidos siguiendo la tendencias actuales, por una indemnización ajustada al daño efectivamente causado, incorporando un peritaje para la solución de las controversias judiciales producidas en la determinación de la cuantía del daño; pero nada establece sobre la indemnización de daños a terceros en superficie, cuando se traducen en pérdida de vidas humanas.

Se actualiza la Ley al introducir como medida de cálculo para las indemnizaciones en materia de responsabilidad civil los Derechos Especiales de Giro, sustituyendo las Unidades Tributarias, cuya variabilidad afectaba permanentemente el monto de la indemnización, las primas de seguros y consecuentemente los costos de operación de los servicios de transporte aéreo.

El régimen de Transporte Aéreo

A pesar de las reformas que la Ley incorporó en materia de transporte al precisar las obligaciones y derechos de los concesionarios, su texto no define el Certificado de Explotador y Operador de Servicios Aéreos, hecho que abre caminos a la discrecionalidad de los funcionarios que, como va dicho, constituye uno de los problemas emblemáticos del contenido de la Ley. Consideramos igualmente, que la definición de vuelo internacional desconoce la realidad imperante en las empresas de nuestros países, limitadas por fuertes presiones económicas, asediadas por competencia desigual, y obligadas a la racionalización en el uso de sus equipos de vuelo. En ese sentido, nuestra empresas se ven en la necesidad de utilizar una misma aeronave para cumplir vuelos entre dos puntos del territorio nacional en servicio doméstico y desde allí, insistimos, racionalizando el uso de las aeronaves, dirigirse a un destino internacional adecuado a las características del avión empleado en dicho servicio. Sirva de ejemplo la ruta Caracas – Maracaibo – Caracas, que utiliza la escala en la segunda de las ciudades nombradas, para iniciar un vuelo internacional a la vecina isla de Aruba o Curazao. El supuesto de ley (artículo 109) transforma la totalidad del trayecto en vuelo internacional, generando costes innecesarios para los transportistas, inconveniente para los usuarios y afecta la competencia que caracteriza al mercado aéreo doméstico venezolano.

Tampoco hace mención nuestra Ley a los Códigos Compartidos, figura de especial relevancia en el mundo aerocomercial moderno por la generalidad de su uso y por las incongruencias que presenta, las cuales no han sido resueltas por la doctrina, aunque resulta conveniente señalar que su artículo 147,

establece la responsabilidad solidaria entre ambos transportistas en situaciones jurídicas como las que se desprenden de la naturaleza de éste tipo de contrato.

En igual sentido, la obligación de ajustar las condiciones generales de transporte a lo pautado por el Instituto Nacional de Aviación Civil (artículo 103), resulta, en nuestra opinión, inconveniente para la libre competencia, porque tales condiciones son potestativas del transportista, constituyen peculiaridades propias de cada empresa e inciden, a la hora de la selección, en la decisión del usuario. Uniformar las condiciones generales de transporte desnaturaliza el régimen de libre competencia que el Estado ha querido dar al transporte aéreo doméstico en Venezuela, por lo que bastaría con establecer condiciones mínimas sobre las cuales cada empresa elabore las propias, y luego someterlas al requisito de registro en el Registro Aéreo, para la salvaguarda de los derechos de los usuarios.

Régimen Jurídico del Espacio Aéreo.

Vieja es la discusión sobre el Régimen aplicable al espacio aéreo. Para unos, éste debe ser objeto de tratamiento similar al de la alta mar; para otros, por el contrario, el régimen jurídico del espacio aéreo tiene su fundamento en el principio de la soberanía, desarrollado con claridad por los artículos 1 y 2 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Podemos en conclusión afirmar, que pese a las presiones ejercidas por los países desarrollados, para liberar al transporte aéreo del régimen bilateral aerocomercial que le caracteriza, el principio de la soberanía continua ejerciendo su influjo y no existe Estado que haya renunciado a su aplicación y vigencia. Por eso sorprende la contradicción existente entre los artículos 4 y 5 en correspondencia con el artículo 30 de la Ley examinada, debido a que los dos primeros ratifican la soberanía plena y exclusiva del Estado Venezolano sobre su espacio aéreo y el último establece la libertad de navegación en los espacios geográficos de la Republica, dejando a salvo las excepciones contenidas en la Constitución y la leyes.

La contradicción invocada afecta esencialmente la Seguridad del Estado venezolano que, por su situación geográfica, es susceptible de sufrir vuelos indeseados a través de su territorio; y decimos contradicción, porque no se corresponde el contenido del artículo 30 con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley ejusdem, que somete los servicios Internacionales al ejercicio efectivo del principio de la reciprocidad y al interés nacional, exigiendo en su artículo 98, al referirse a la reserva de cabotaje, la aplicación del principio de “propiedad sustancial y control efectivo según lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente”. Ahora bien, la única norma sustantiva exigible en Venezuela en esta materia es la Decisión 291 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuyo texto establece el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros en la Subregión Andina, norma que califican como empresa nacional solamente a las corporaciones cuyo capital esté en un 80% suscrito por los nacionales andinos, situación que debería revisarse para concretar la forma de participación del capital extranjero en el desarrollo de las aerolíneas venezolanas.

Incentivos Fiscales

No es un secreto que las aerolíneas venezolanas para sobrevivir requieren de condiciones que nivelen la competencia. Es común escuchar hablar de las bondades de la liberalización y del libre comercio. Sin embargo, creemos que no puede existir libre competencia cuando la carga que soportan las partes que en ella intervienen es absolutamente desigual. El Pacto Andino es un vivo reflejo de lo que pretendemos expresar, sometido a una política de corte comunitario, sus disposiciones permiten que las empresas de los países que han manejado adecuadamente las recomendaciones del Acuerdo de Cartagena en materia arancelaria, presten servicios con aeronaves modernas, confortables y técnicamente diseñadas para la seguridad operacional y la eficiencia económica. Colombia por ejemplo, nuestro competidor más directo, ha modernizado su flota aérea, incrementando el turismo a pesar de la violencia que sacude su vida política. Nosotros, ajenos a la mejoras que la modernización de la flota trae consigo, nos empeñamos en sostener un esquema tributario poco adecuado para el desarrollo de la actividad aérea

comercial, pese a la importancia que ella tendría para el desarrollo del turismo, actividad considerada por el Estado prioritaria para la reactivación de la economía nacional.

La Ley en comento consagra un régimen para “promover la renovación y modernización del parque aéreo comercial”, que no dudamos en considerar insuficiente, pues las exenciones prevista tienen una vigencia de cinco (5) años, lapso insuficiente si se toma en cuenta que las aerolíneas son empresas de capital intensivo y que el costo de renovación de la flota sobrepasa con creces la capacidad de financiamiento de la Banca Nacional. Al mismo tiempo, resulta incomprensible a los fines de la industria, la interpretación que el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), hace de las normas que regulan la admisión temporal de los bienes de capital en Venezuela, lo que eventualmente podría solucionar el problema de la modernización de las flotas aéreas por la vía del leasing. En efecto, el régimen consagrado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Aviación Civil, no garantiza el fin perseguido, y la opción de sustituir la flota por la vía del leasing, no resulta practica ni posible, pues el organismo competente aplica un criterio, que dice sustentar en la legislación comunitaria (Decisiones 378 y 379 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena), para conceder la importación temporal de las aeronaves destinadas al servicio público de transporte aéreo, previo el otorgamiento de fianza, la cual no se constituye por el valor de los derechos arancelarios que causarían la importación de la aeronave, sino por el valor total de la misma, lo que resulta sumamente oneroso y eventualmente podría exceder el capital social de la empresa, haciendo imposible la tramitación y consecución de la fianza en cuestión.

Es oportuno señalar, que el Acuerdo de Cartagena, a solicitud del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas, ha presentado a la consideración de los órganos comunitarios un proyecto de decisión que incorpora en su texto los principios del Acuerdo para la Libre Comercialización de Aeronaves Civiles, suscrito por la Ronda Tokio del GATT, lo que de ser aprobado, produciría una solución a corto plazo, capaz de permitirle a las aerolíneas nacionales venezolanas, modernizar sus flotas para participar con éxito en el transporte

aéreo internacional, bajo los términos equitativos impuestos por el Convenio de Chicago al establecer los objetivos de la OACI (artículo 44).

La tipología penal en la Ley de Aviación Civil

La Ley examinada incorpora los llamados delitos aeronáuticos en distintas categorías. A saber: delitos aeronáuticos, delitos de peligro, delitos de daño y el apoderamiento de aeronaves, así como también, consagra las llamadas situaciones agravantes subjetivas y las agravantes objetivas. Aspecto que ha despertado no poco interés en buena parte de la doctrina patria. En efecto, la Ley de Aviación Civil se dictó atendiendo a la habilitación que la Asamblea Nacional otorgó al Presidente de la República facultándolo para legislar mediante decretos con fuerza de ley, tal como lo consagra el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución. A pesar de lo cual las opiniones están divididas. Hay quienes sostienen que la habilitación para legislar concedida al Presidente, en los términos consagrados en anteriores textos constitucionales (Artículo 190, ordinal 8º de la Constitución Nacional de 1961), es la correcta en resguardo de la reserva legal y queda por tanto circunscrita, exclusivamente, a la materia económica y financiera cuando lo imponga el interés público y lo autorice una ley especial; otros por el contrario, admiten que hoy, la nueva Constitución, al suprimir los vocablos “económica y financiera” en la redacción de la norma, da pie para otro tipo de interpretación, reconociendo que el nuevo texto faculta al Presidente para legislar sobre cualquier materia, previa la promulgación de la respectiva ley habilitante. Se argumenta entonces, que la nueva Constitución consagra en su artículo 137 el principio de legalidad que define “las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”. Perspectiva desde la cual, no falta quien sostenga que la competencia para legislar en materia penal corresponde únicamente a la Asamblea Nacional, por ser materia del Poder Público Nacional (numeral 32 del Art. 156), expresamente asignada a ella por el numeral 1º del artículo 187 del texto Constitucional; advirtiendo que, en todo caso, para que el Presidente legisle en materia penal sería necesaria la expresa autorización de la Asamblea Nacional, y de consecuencia los delitos

incluidos en la Ley de Aviación Civil, por no estar facultado el Presidente expresamente para ello por la Ley Habilitante, carecen de sustento legal.

Independientemente de la posición que se sostenga al respecto, es menester señalar que en tanto la Sala Constitucional del Tribunal Supremo no emita opinión sobre el tema, la desproporcionalidad existente entre las penas impuestas por la Ley y las establecida por el Código Penal para idénticos delitos, generarán conflictos que obliguen a la Sala a pronunciarse, habida cuenta de su competencia para interpretar el contenido y alcance de la Constitución y las leyes en Venezuela.

Los aspectos positivos de la Ley

Intentar un balance objetivo de la ley impone señalar los aspectos positivos logrados en su texto:

1. En primer lugar, señalamos el establecimiento del procedimiento administrativo pertinente para la mejor defensa del administrado, viejo anhelo alcanzado en la Ley, que pone fin a la manera como se resolvía lo concerniente a las faltas administrativas imputables a las personas naturales y jurídicas afectadas por sus disposiciones.
2. Reafirma el régimen bilateral y comunitario para la explotación de los servicios aerocomerciales (artículo 120) y, reserva el cabotaje (artículo 98) para las empresas nacionales, considerando por tales las que estén bajo la propiedad sustancial y el control efectivo de los venezolanos. Si bien parece necesario recordar la necesidad de establecer el porcentaje de participación extranjera en la constitución del capital social de las empresas nacionales, de manera que incentive su presencia en la recuperación y desarrollo de las aerolíneas venezolanas.
3. Obliga reglamentar los deberes y derechos del comandante de aeronave con especial señalamiento de sus atribuciones disciplinarias. Problema de vieja data en el Derecho Aeronáutico, que coloca en mora

a la Organización de Aviación Civil Internacional por no haber dictado el Estatuto de la Condición Jurídica del Comandante, trabajo y sueño del recordado colega Indalecio Rego.

4. Actualiza el régimen de responsabilidad civil contractual y moderniza el extra contractual. Garantizando mejores y más adecuadas indemnizaciones por los daños causados durante la prestación del servicio para los usuarios del transporte aéreo doméstico y para los terceros en superficie.

Conclusiones

1. La Ley constituye un esfuerzo de modernización de la legislación aeronáutica venezolana; sin embargo, no resuelve el problema de la exigencia de cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad, cuya dinámica impone la necesaria facultad para modificar los reglamentos nacionales dando cabida a los cambios generados por el desarrollo tecnológico de la industria.
2. No resuelve el problema derivado de la discrecionalidad de los funcionarios públicos, obstruyendo el cabal cumplimiento de sus disposiciones y el desarrollo de la actividad aérea en general.
3. No fundamenta suficientemente las medidas destinadas a desarrollar al transporte aéreo nacional y, por supuesto, no resuelve satisfactoriamente, los inconvenientes que padecen los transportistas para nivelar las reglas de juego y competir con éxito en el mercado internacional.
4. Los delitos aeronáuticos tipificados en la Ley, imponen penas desproporcionadas si se les compara con los insertos en el Código Penal, creando confusión e incertidumbre y abriendo la posibilidad de conflictos por su interpretación y aplicación.

5. Como toda obra humana la Ley es perfectible y en consecuencia es posible que en el corto plazo se instrumenten los medios para su reforma, dotando al país de una legislación moderna, capaz de implantar y desarrollar las instituciones que faciliten el cumplimiento de los compromisos internacionales, como por ejemplo, legislar sobre las llamadas responsabilidades no legisladas.

Madrid 18 de junio de 2002

Notas de pié de página

1. En el sentido indicado recomendamos leer el interesante artículo “Algunos comentarios sobre la Vigilancia de la Seguridad Aérea Internacional y el Programa IASA de la FAA”, escrito por el Dr. Robert D. Papkin, aparecido en el Boletín Informativo AITAL, Año 10 – N° 56, Septiembre –Octubre 2000, pág. 5 y siguientes.
2. Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan, de fecha 7 de noviembre de 2000.
3. Tapias Salinas, Luis. Curso de Derecho Aeronáutica. Barcelona, 1980, Editorial Bosch, pág.
4. Tomados del Proyecto de Ley presentado por el Ministerio de Infraestructura a la consideración del Ejecutivo Nacional.
5. Donato Marina. Responsabilidad del Porteador Tras el Convenio de Montreal de 1999. En Simposio de Buenos Aires. 40º Aniversario de ALADA. Buenos Aires 2001, ALADA, pág. 46.