

APUNTES SOBRE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AERONÁUTICA

Juan Andrés Miralles Quintero¹

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ *Ídem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Principios rectores del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria

A. Principio de legalidad

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

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

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

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

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

¹⁵ Nieto: ob. cit., p. 132.

¹⁶ Sosa Gómez: ob. cit., p. 252.

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

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

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

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

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

¹⁸ *Ibidem*, p. 167.

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

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

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

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

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

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

B. Principio de tipicidad

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

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

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

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

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

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

C. Principio de prescripción

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

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

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

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

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

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

D. Principio de proporcionalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Principio de culpabilidad

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

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

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

³⁴ Sosa Gómez: ob. cit., p. 257.

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

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

F. Principio de *non bis in ídem*

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

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

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

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

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

³⁶ *Ibidem*, p. 394.

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

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

G. Principio de presunción de inocencia

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

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

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

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

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

³⁸ Parejo Alfonso: ob. cit., p. 181.

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ G.O. N° 38.333 del 12-12-2005.

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

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

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

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

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

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

1. Las sanciones principales

A. Las multas

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

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

⁴⁵ Peña Solís: *La ob. cit.*, p. 298.

⁴⁶ *Ibidem*, p 281.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Multas a los explotadores del servicio de transporte aéreo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d. Multas a los explotadores de aeródromos o aeropuertos

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

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

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

e. Multas a industrias y organizaciones de mantenimiento aeronáutico

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

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

f. Otras multas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰ Peña Solís: ob. cit., p. 287.

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

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

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

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

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

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

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

c. Revocatoria del permiso, concesión u otras licencias

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

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

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

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

2. Las sanciones accesorias

A. Inhabilitación por revocatoria

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

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

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

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

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

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

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

B. Amonestación pública

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

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

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

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AERONÁUTICA

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

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

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

⁵⁴ Peña Solís: ob. cit., p. 293.

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

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

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

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

1. Fase de iniciación o apertura del procedimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁹ *Ibidem*, p. 111.

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

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

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

2. Fase de sustanciación del procedimiento

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

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

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

⁶¹ Pesci-Feltri: ob. cit., p. 112.

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

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

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

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

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

⁶² Parés Salas: ob. cit., p. 214.

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

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

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

3. Fase de terminación o de decisión del procedimiento

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

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

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

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

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

⁶⁴ Véase la nota 46 *supra*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Medidas cautelares

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

los administrados sujetos indefinidamente a merced de la Administración Pública.

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

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

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