



Universidad Católica del Táchira

*La Responsabilidad Patrimonial Derivada por la Prestación
del Servicio Público de Búsqueda, Asistencia y Salvamento
en caso de Accidentes o Incidentes Aéreos en Venezuela*

Dirección de Investigación y Postgrado

CARRERA 14 CON CALLE 14 – SAN CRISTÓBAL – ESTADO TÁCHIRA – VENEZUELA
TELÉFONO: (0276)344.75.72 —343.05.10- EXT. 212-213-214. FAX: (0276)3446183



**UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA
DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS DE POST-GRADO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA POR LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO DE BÚSQUEDA, ASISTENCIA Y SALVAMENTO EN
CASO DE ACCIDENTES O INCIDENTES AÉREOS
EN VENEZUELA**

Trabajo de Grado para optar al título de especialista en Derecho Administrativo.

Autora: Mayerling Cantor Arias
C.I.: 13.147.584

San Cristóbal, abril de 2007

CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR

San Cristóbal, 23 de abril del 2007

Ciudadana
DIRECTORA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
Su Despacho.-

Yo, Fanny Rubio de Litjens, titular de la Cédula de Identidad 5.969.869, por medio de la presente me dirijo a ustedes con el fin de informarles que he leído el Trabajo de Grado Titulado: *La Responsabilidad Patrimonial Derivada por la Prestación del Servicio Público de Búsqueda, Asistencia y Salvamento en Caso de Accidentes o Incidentes Aéreos en Venezuela* elaborado por la Ciudadana: Abogada Mayerling Cantor Arias, C.I. 13.147.584 para optar al Título de **Especialista en: Derecho Administrativo** y apruebo su presentación para la evaluación correspondiente.

Atentamente

Fanny Rubio de Litjens



**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA POR LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO DE BÚSQUEDA, ASISTENCIA Y SALVAMENTO EN
CASO DE ACCIDENTES O INCIDENTES AÉREOS
EN VENEZUELA**

Por: **Mayerling Cantor Arias**

Trabajo de Grado de Especialización aprobado en nombre de la Universidad Católica del Táchira, por el siguiente Jurado, a los días del mes de de 2007.

Jurado

Nombre.

C.I.

Jurado

Nombre:

C.I.

Jurado

Nombre:

C.I.

DEDICATORIA

*A mi hijo Raúl Antonio por su amor, fortaleza
y grandeza*

*Raúl José por su amor, apoyo y comprensión
incondicional*

*Papá y Mamá por su ánimo y ejemplo digno de
seguir*

*A mis hermanos para que el día a día continúe
para ellos.*

AGRADECIMIENTO

*A todas aquellas personas que contribuyeron en
la realización de este trabajo de investigación.
Gracias*

ÍNDICE GENERAL

Aprobación del Tutor	ii
Aprobación del Jurado	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Resumen	viii

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	----------

CAPÍTULOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
--	----------

1.1 Exposición de la Situación	4
1.2 Objetivos de la Investigación	11
1.3 Justificación	11
1.4 Metodología	13

II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 140 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999)	15
---	-----------

2.1 Antecedentes de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Comparado 15	
2.2 Consagración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en Venezuela	19
2.2.1 Antecedentes Constitucionales	19
2.3 Regulación constitucional de la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración 23	
2.4 Regulaciones de la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en diversos textos legales venezolanos bajo el imperio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 29	

2.5	Responsabilidad	
		
31		
2.5.1	Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	32
2.5.2	Responsabilidad extracontractual de la Administración Pública.....	35
2.5.3	Responsabilidad sin falta o por sacrificio particular.....	37
2.5.4	Responsabilidad Administrativa por falta o por funcionamiento anormal.	
		
38		

III. SERVICIO PÚBLICO DE BÚSQUEDA, ASISTENCIA Y SALVAMENTO CONSAGRADO EN LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL, GACETA OFICIAL 38.226 DEL 12 DE JULIO DE 2005.....48

3.1	Régimen Jurídico que regula el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en accidentes e incidentes aéreos	
		
54		
3.1.1	Régimen Legal Venezolano.....	54
3.2	Orden de aplicación de las normas	
		
61		
3.3	Régimen Internacional	
		
62		
3.4	Desenvolvimiento histórico del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en el ámbito internacional	
		
62		
3.5	Legislación actual en el ámbito internacional	
		
63		

IV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR FUNCIONAMIENTO ANORMAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE BÚSQUEDA, ASISTENCIA Y SALVAMENTO EN ACCIDENTES E INCIDENTES AÉREOS EN VENEZUELA65

V. CONCLUSIONES81

Definición de Términos	87
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
ANEXOS.....	93



UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA
DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS DE POST-GRADO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN CRISTOBAL – ESTADO TACHIRA

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA POR LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO DE BÚSQUEDA, ASISTENCIA Y SALVAMENTO EN
CASO DE ACCIDENTES O INCIDENTES AÉREOS
EN VENEZUELA**

Autora: Mayerling Cantor Arias
C.I. 13.147.58410
Tutor: Fanny Rubio de Litjens
C.I.: 5.969.869
Año: 2007

RESUMEN

La importancia del Estado en el desempeño de las funciones de Búsqueda, Asistencia y Salvamento es innegable. El presente trabajo se centra en el estudio de los supuestos bajo los cuales puede comprometerse la responsabilidad patrimonial del Estado, para el resarcimiento de los daños provocados por la conducta ilícita del servicio de rescate en Venezuela. Mediante la investigación basada en fuentes bibliográficas y documentales, se revisaron las disposiciones tanto legales como doctrinarias de Venezuela sobre el tema objeto de estudio, interpretándose las mismas a la luz de los fundamentos teóricos del Derecho. Se discute los fundamentos de la doctrina y teoría analizadas, tratando de llegar a la conclusión de que el Estado sí puede ser declarado responsable por la actuación u omisión del servicio de Búsqueda, Asistencia y Salvamento en caso de ocurrir accidentes o incidentes aéreos y, en consecuencia, se puede exigir de aquel la indemnización de los daños provocados por la conducta ilícita de este último, entendida dicha conducta ilícita como un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público. Asimismo se analizaron los supuestos concretos conforme a los cuales prosperaría la acción en contra del Estado Venezolano. Esta investigación es teórica, analítica, a nivel descriptivo, y consiste en un estudio monográfico, el cual se realizó utilizando la técnica del análisis de contenido y la construcción de sistemas de garantías.

Descriptores: Búsqueda, Asistencia, Salvamento, Accidentes, Incidentes, Responsabilidad Patrimonial del estado, Servicio Público, indemnización y Daño.

Introducción

En el Derecho Administrativo siempre se ha considerado de notable importancia la satisfacción de las necesidades colectivas, siendo fundamental y primario para la función administrativa la revisión exhaustiva en la prestación de los servicios públicos. De manera que el Estado debe, en todo momento, actuar dentro del margen de sus competencias constitucionales y legales con la debida eficacia, para que la sociedad repare sus necesidades esenciales.

Es de advertir que en materia de derecho publico, después de un gran avance jurisprudencia y doctrinal, y con la consagración en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (1999), los particulares tienen derecho a ser indemnizados por los daños que sufran en cualesquiera de sus bienes o derechos, sin importar que las actuaciones del Estado sean lícitas o ilícitas, lo que implica la existencia de un denominado sistema de responsabilidad administrativa, conocido: en primer termino responsabilidad administrativa sin falta o por sacrificio particular y en segundo lugar la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal.

El presente trabajo se centra en el estudio de los supuestos bajo los cuales puede comprometerse la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano para el resarcimiento de los daños provocados por la prestación ineficaz o funcionamiento anormal en el servicio público de búsqueda asistencia y salvamento, en caso de accidentes o incidentes aéreos, servicio previsto y sancionado en la Ley de Aeronáutica Civil.

La importancia del Estado venezolano en el desempeño de las funciones de Búsqueda, Asistencia y Salvamento es innegable, por la valoración a la vida de personas humanas que puedan en cualquier momento encontrarse en una situación de hecho como son los accidentes o incidentes aéreos. Mediante la investigación basada

en fuentes bibliográficas y documentales, se revisarán las disposiciones tanto constitucionales, legales como doctrinarias y jurisprudenciales venezolanas sobre el tema objeto de estudio, interpretándose las mismas a la luz de los fundamentos teóricos del Derecho.

El objetivo general consiste en determinar la responsabilidad patrimonial, consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley de Aeronáutica Civil por la prestación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos en Venezuela. Los objetivos específicos se refieren en primer lugar analizar los postulados referentes a la responsabilidad patrimonial del Estado, consagrada en el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y leyes derivadas bajo su amparo, siguiendo con el análisis de los aspectos relacionados con el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en la Ley de Aeronáutica Civil y en tercer término se tratarán de precisar los supuestos de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la falta en la prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en accidentes e incidentes aéreos en Venezuela.

Se discuten los fundamentos de la doctrina y la teoría analizadas, tratando de llegar a la conclusión de que el Estado venezolano sí puede ser declarado responsable por la actuación u omisión del servicio público de Búsqueda, Asistencia y Salvamento en caso de ocurrir accidentes o incidentes aéreos y, en consecuencia, se puede exigir de aquel la indemnización de los daños provocados por la conducta ilícita de este último, entendida dicha conducta ilícita como un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público.

Asimismo, se analizaron los supuestos concretos conforme a los cuales prosperaría la acción en contra del Estado venezolano, con el objeto de obtener el resarcimiento o la indemnización por los daños patrimoniales que el particular no tiene el deber jurídico de soportar. Esta investigación es teórica, analítica, a nivel descriptivo, y consiste en un estudio monográfico, el cual se realizó utilizando la técnica del análisis de contenido y la construcción de sistemas de garantías.

1.1 Exposición de la Situación

La responsabilidad patrimonial del Estado es una institución de reciente data, ya que antiguamente se desconocía la posibilidad de que el Estado reconociera o reparara daño alguno, en el pleno ejercicio de sus actividades. La figura de la responsabilidad, en palabras de Badell, (2001 “...no era reconocida por los Estados quienes generalmente se consideraban irresponsables,... propio de todo estado absolutista conforme al cual “el Rey no comete errores” (The King can not do wrong) y, por tanto, no podía ser responsable” (p.13). Así se destacaba y se afirmaba progresivamente el príncipe o rey, cuya posición se configuraba como la suma de derechos y poderes diversos y omnipotentes, que llegaron a conocerse genéricamente como regalías. De esta forma, el tiempo concebía de manera poco favorable, una responsabilidad pecuniaria de la Administración Pública, por distintas razones, y principalmente porque el particular no tenía derechos contra el monarca.

En cualquier caso y en correspondencia con la simplicidad y estabilidad de la organización y la vida social, los fines y las funciones del poder político fueron siempre en este período limitados, por ello las estructuras organizativas de dicho poder fueron también muy simples y estuvieron poco desarrolladas. La figura central era el Rey, que actuaba auxiliado por un consejo o asamblea y apoyado en un reducido aparato de servidores domésticos de la casa real.

El Estado se desplegaba bajo una cortina de impunidad como consecuencia de esa fuerza omnipotente, siendo esta situación a su vez consecuencia inmediata de un concepto de soberanía ilimitado, absoluto y ausente de cualquier tipo de control, el

cual comenzó a mitigarse con el advenimiento del Estado moderno a partir de la Revolución Francesa, cambiando del campo político al campo netamente jurídico que sostuviera el poder del Estado. Evolución que se debe reconocer con el origen y progreso del Derecho Administrativo, gracias a las luchas constantes de las sociedades para lograr una irresponsabilidad que no fuere absoluta, más atenuada, y que fuera más favorable a las víctimas o administrados.

Sin embargo, la determinación del nacimiento del estudio del Derecho Administrativo ha originado una gran discrepancia de criterios doctrinarios; un gran consenso de notables juristas de distintas épocas ubica su origen aparejado con el inicio de las llamadas revoluciones burguesas, más concretamente a la Revolución Francesa, citada anteriormente. Revolución que se fundó en una serie de cimientos, donde se destaca que la Administración Pública se hace responsable en el ejercicio de sus actuaciones. Aunque, en palabras del catedrático Paillet, (2001) establece que “...Después de la Revolución Francesa, la consagración de nuestras instituciones político-administrativas opera dentro de cierta confusión poco propicia para suministrar un marco jurídico claro, que permita comprometer la responsabilidad de las personas públicas (las administraciones) y sus agentes” (p. 43)

Evidentemente, fue una transición forzosa el desarrollo de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de que en diversos países se le merece su génesis a la ardua tarea jurisprudencial, más que al reconocimiento formal, expreso o legal, ya que el administrado o interesado buscaba la forma de superar esos períodos de intransigencia político-jurídica que lo enfrentaban a sistemas de inseguridad jurídica.

La evolución de la responsabilidad de la Administración Pública, de acuerdo con Paillet, (2001) “... aparece relativamente lineal, con la progresiva consagración jurisprudencial de soluciones cada vez más favorables a las víctimas” (p.43), por tal razón es importante destacar que el progreso de esta institución se hace por etapas: en un principio, se da el rechazo absoluto de la responsabilidad del Estado, luego hay una recepción limitada y finalmente se acepta plenamente.

De lo anterior, se desprende el nacimiento del Estado de Derecho, el cual se fundamenta sobre los cimientos de los *principios de legalidad, separación de poderes, libertad, el respeto a las situaciones jurídicas subjetivas y responsabilidad*.

Aunque los autores García de Enterría y Fernández (1995) sostienen que los principales bastiones del nacimiento del Estado moderno obedecen a dos columnas como son:

El principio de la legalidad y el de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos constituyen, por ello, los dos grandes soportes estructurales del Derecho Administrativo, cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del Poder, depende, justamente, de su correcto juego. (p.455)

El maestro patrio Brewer-Carías (2002) señala que los principios de legalidad y el de responsabilidad patrimonial del Estado implican “...que las actividades que realicen todos los órganos del Poder Público y no sólo los que conforman la Administración Pública, deben someterse a la Constitución y a las leyes y en caso contrario si ocasionan daño deben responder” (p.17). De esta forma la construcción del Estado de Derecho como una de las características fundamentales del Estado moderno, es la de estar sometido al ordenamiento jurídico, lo que implica un freno a la soberanía entendida como poder ilimitado y en caso contrario debe responder.

De igual forma enseña el profesor colombiano, Henao (1996) “... que el principio de responsabilidad, al igual que el principio de legalidad, son dos bastiones que definen la esencia del Estado de Derecho”, y continúa afirmando que “... el principio de responsabilidad nutre y da cimientos al principio de convivencia en las sociedades” (pp.413-414), lo cual origina, que conceptos duros e irrepetibles como el de la irresponsabilidad, cedan ante una sensibilización de las instituciones fundamentales, para garantizar que el administrado-particular vea satisfechos sus derechos por las actuaciones ilícitas o lícitas de los órganos que ejercen el poder público.

Ante lo expuesto, el Estado debe en todo momento procurar atender de manera eficaz las necesidades del ciudadano, de una manera organizada, planificada, a través de mecanismos que permitan garantizar las libertades fundamentales del administrado e igualmente fortalecer el derecho de igualdad entre éstos. En función de ello, que el Estado lleve a cabo sus fines, sus actividades, mediante los órganos y entes administrativos, los cuales son creados por medio de distintas formas organizativas para lograr la efectividad y transparencia de sus actividades.

Los órganos creados por el Estado para desplegar las referidas funciones de forma continua y regular, están dirigidos y conformados en general, por un conjunto de individuos, que respondiendo a una serie de cualidades, son escogidos para llevar a cabo un conjunto de actuaciones dentro del ámbito de competencias que le han sido atribuidas (Pastor, 2000). Uno de estos pilares y director de este proceso en Venezuela es el Ejecutivo Nacional, que a través de un sinnúmero de órganos o entes (Ministerios e Institutos Autónomos), debe encargarse de materializar un perfecto funcionamiento de los servicios públicos a ser prestados a la comunidad.

El desarrollo de la institución de la responsabilidad en Venezuela ha venido cambiando de acuerdo a nuevos planteamientos que son considerados por la doctrina y la jurisprudencia como los más acordes a las realidades de la sociedad. Igualmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, ofrece medios para ir proyectando y aplicando el orden jurídico en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, pero es la conciencia jurídica del individuo afectado, la que permite que se hagan tangibles los derechos que en ella se consagran.

Vale la pena señalar, que cuando se estudia el término responsabilidad, la misma puede ser contractual o extracontractual, que según Soto, (2003), deben entenderse de la siguiente manera:

En la primera de ellas existe un convenio, una convención entre los sujetos de derecho, denominada contrato, una de las partes no cumple la obligación contractual derivada del acto convencional (...). La segunda se refiere a la obligación que debe existir en cada sujeto de derecho para

observar y cumplir conductas que han sido predeterminadas o dispuestas por el legislador. (p.13)

En el presente trabajo, corresponde analizar la segunda de estas clasificaciones, vale decir, la responsabilidad extracontractual del Estado, la cual puede derivar, en palabras de Soto, (2003) “... del incumplimiento de normas de derecho, sean primarias o de primer orden —constitucionales—, secundarias o de segundo orden, —legales— y terciarias o de tercer orden —reglamentos, decretos y demás instrumentos jurídicos—” (p.14). De esta manera, es importante acotar que existen novedosos principios que trae la Carta Magna de 1999, que abre una brecha para que la responsabilidad extracontractual de la Administración pueda encontrar nuevos asideros y replantearse con relación a diversos puntos.

El sistema de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, gracias al bloque normativo constitucional relativo a la materia, comprende dos regímenes, de acuerdo con Ortiz, (1997) a saber:

...responsabilidad por sacrificio particular o sin falta (...), imputación a la actividad administrativa de un daño anormal y especial (...)
responsabilidad por funcionamiento anormal o por falta de servicio, en el cual el criterio específico o decisivo para los fines de la responsabilidad es ese funcionamiento anormal. (p.21)

Reafirmando lo expuesto por la autora citada, “... sí existe una conducta ilícita por parte de la Administración Pública, la cual ha generado daños simples o graves, lo importante en este régimen es la falta”. (p.14)

Así las cosas, quien investiga se ocupa de uno de los temas que posee un lugar importantísimo y fundamental en todos los sistemas de responsabilidad extracontractual administrativa, como lo es la *responsabilidad por funcionamiento anormal*, en un determinado servicio público, o como también se le denomina, responsabilidad administrativa por falta, términos que como bien lo señala el profesor venezolano Ortiz, (1995) “... deben utilizarse como sinónimos”. (p.237).

El caso en concreto, y por demás importante consiste en que en los últimos años se han venido presentando en Venezuela accidentes o incidentes aéreos, donde no se presta de manera eficaz el servicio de búsqueda y salvamento, dejando como consecuencia, muertes, y en el peor de los momentos, víctimas y daños de carácter moral y psicológico para los sobrevivientes.

En Venezuela existe legislación que regula de manera clara y precisa el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos, legislación novedosa, adaptada a las normas internacionales aprobadas y dictadas por la Organización de Aviación Civil Internacional, sin embargo, en los últimos años ha sido evidente las muertes producidas por falta de prevención en la búsqueda, asistencia y salvamento en accidentes o incidentes aéreos.

Hecho este que genera gran inquietud, en el sentido de que si en el país existen organismos competentes para prestar de manera eficaz y eficiente ese servicio, ¿por qué no son rescatados a tiempo los sobrevivientes e incluso fallecen en la espera de que el Estado los rescate, o los auxilie?. Lo cual trae entre sus consecuencias: la pérdida de recursos patrimoniales del Estado, producto de las indemnizaciones que reclamarían los sobrevivientes y familiares de las víctimas ligadas a los potenciales accidentes o incidentes aéreos.

Igualmente es menester resaltar, que en el país existe una falta de planificación y coordinación de los recursos humanos y materiales dirigidos a la mejor prestación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento, que entre otras debilidades , carece de equipos técnicos, recursos materiales y logísticos, capacitación moderna, recursos presupuestarios, que ocasionan que la prestación del mismo sea deficiente y por ende, a la hora de que ocurra un accidente o incidente aéreo los sobrevivientes permanezcan a la espera de un resultado positivo por parte del Estado venezolano.

Es importante destacar que, la prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento se encuentra legalmente atribuido al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, adscrito al Ministerio de Infraestructura, instituto creado mediante Decreto N° 1.446 con Fuerza de Ley de Aviación Civil, publicado en la Gaceta Oficial de la

República Bolivariana de Venezuela N° 37.293 de fecha 28 de septiembre de 2001, y en la Ley de Aeronáutica Civil publicada en la Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela en fecha 12 de julio de 2005 con el N° 38.226, en donde se deja claro que la búsqueda, asistencia y salvamento constituyen un servicio público y por tanto debe llevarse a cabo en forma eficiente, eficaz y oportuna.

Vistas las anteriores consideraciones llevan al investigador, en consecuencia a formularse la siguiente interrogante:

¿Genera responsabilidad patrimonial la prestación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos en Venezuela?

1.2 Objetivos de la Investigación

- Objetivo General

Determinar la responsabilidad patrimonial, consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y en la Ley de Aeronáutica Civil (2005) por la prestación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos en Venezuela.

- Objetivos Específicos

- Analizar los postulados referentes a la responsabilidad patrimonial del Estado consagrados en el Artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y leyes derivadas bajo su amparo.

- Analizar los aspectos relacionados con el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en la Ley de Aeronáutica Civil, Gaceta Oficial N° 38.226 de fecha 12 de julio de 2005

- Precisar los supuestos de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la falta en la prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en accidentes e incidentes aéreos en Venezuela.

1.3 Justificación

Los accidentes o incidentes aéreos, ocurridos en Venezuela, en los últimos años han permitido conocer presuntas deficiencias y la existencia de debilidades en el funcionamiento del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, demostrándose a la luz de los eventos observados por la opinión pública que el mismo presenta graves

debilidades, a pesar del compromiso institucional que implica el hecho de que en Venezuela se han suscrito Tratados Internacionales desde hace varios años que regulan la materia de salvamento.

Venezuela está constituida en un Estado de Derecho, democrático, social y de justicia, que propugna como valor la *responsabilidad* de la Administración. Actualmente desde septiembre del año 2001 con la entrada en vigencia de la novedosa Ley de Aeronáutica Civil, revisada y ratificada en el año 2005 se precisa de manera clara y expresa que a pesar de cualquier circunstancia, el servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos, debe operar de manera eficaz y oportuna, en caso contrario el estado incurrirá en irresponsabilidad patrimonial y deberá responder por los daños ocasionados a los ciudadanos.

En razón de lo antes expuesto se realizará un análisis de tipo documental, basado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Ley de Aeronáutica Civil (2005), para determinar la finalidad del funcionamiento del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento, cómo opera el mismo en el país y lógicamente deducir la responsabilidad administrativa que se podría generar por el empleo oportuno o no del referido servicio.

Por tanto se aspira que los resultados del presente estudio permitan: establecer conforme a la normativa vigente en Venezuela, qué sistema de responsabilidad patrimonial se genera ante la presunta ineficiencia del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en caso del acaecimiento de accidentes o incidentes aéreos.

La presente investigación contribuirá con la doctrina y la jurisprudencia venezolana, que sobre el presente tema poco se ha escrito, para vigorizar la normativa vigente y constitucional que exige una tendencia hacia la modernización del servicio

Otro de los aportes más significativos que este estudio puede representar, está referido a los órganos de la Administración Pública, a través del ente rector, Ministerio de Infraestructura, competente en la materia de investigación de los eventos, y el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, como entidad que se encarga

por ley de la realización del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, puesto que son en definitiva los responsables de garantizar un eficaz funcionamiento del referido servicio, y por tal hallarán en la presente investigación una contribución primaria para fortalecer aspectos jurídicos y administrativos.

Conforme a lo anteriormente expuesto, de igual manera se beneficiarán los administrados, cuyos derechos subjetivos e intereses legítimos sean vulnerados por el funcionamiento anormal del servicio, al poder conocer qué recursos administrativos y legales pueden interponer por ante la administración y la vía contenciosa respectivamente.

1.4 Metodología

La investigación es de tipo documental, en razón de que se fundamenta en la revisión y análisis de fuentes legales tales como: La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley de Aeronáutica Civil (2005), la Ley Orgánica de Administración Pública (2001), y en el estudio de la doctrina, y jurisprudencia sobre el tema.

Se emplearon técnicas de recolección de datos, como la observación documental, presentación resumida, resumen analítico, y análisis crítico. Mediante la observación documental se partió de la lectura general, y luego detallada de las fuentes escritas empleadas, con el fin de obtener los datos bibliográficos útiles para el tema estudiado.

El uso de la técnica de presentación resumida, permitió establecer en forma de síntesis, las ideas básicas que contienen las obras consultadas, con lo cual se analizaron y sintetizaron los contenidos teóricos aportados en estudios previos, relacionados con el tema planteado.

La utilización del resumen analítico y crítico, facilitó el examen e interpretación de las fuentes legales mencionadas, para lo cual se tomó en consideración el espíritu, y razón de las normas contenidas en la legislación consultada, mediante la interpretación literal, restrictiva o amplia, según el caso. De igual forma, se emplearon técnicas operativas como el fichaje, el subrayado, notas, citas textuales y la paráfrasis.

Los datos y la información obtenida para el desarrollo de este estudio fueron clasificados a través de la técnica lógica deductiva, para lo cual se agruparon, dividieron y subdividieron, conforme a sus características; ordenándolos y concatenándolos entre sí, lo que permitió llegar a establecer las conclusiones que dieron respuestas a los objetivos planteados en la investigación.

Igualmente es de carácter descriptivo, ya que analiza en forma detallada la Responsabilidad Patrimonial del Estado en caso de accidentes o incidentes aéreos en el ámbito político territorial, a los efectos de obtener los supuestos concretos conforme a los cuales prosperaría la acción en contra del Estado venezolano, con el fin del resarcimiento o la indemnización por los daños patrimoniales que el particular no tiene el deber jurídico de soportar.

Capítulo II

La Responsabilidad Patrimonial del Estado Consagrada en el Artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

2.1 Antecedentes de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Comparado

Antes de entrar a analizar la figura de la Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se hace necesario realizar algunas consideraciones de tipo histórico, con el objeto de ubicar con mayor amplitud la institución básica y fundamental de la responsabilidad en un verdadero Estado de Derecho democrático, social y de justicia.

Así las cosas, el sistema de responsabilidad del Estado, está íntimamente vinculado al Derecho francés y básicamente a la Revolución Francesa iniciada en el año 1789, donde el rol preponderante del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos, influyeron de manera determinante en la formación jurisprudencial del Derecho Administrativo.

De esta manera, el profesor Ortiz (1995) aclara que “El paso de la irresponsabilidad del Estado como principio al principio (sic) de responsabilidad, se produce en Francia bajo la presión de varios hechos convergentes y por la modificación de las concepciones” (p.71), y continúa resaltando que la responsabilidad administrativa no es el resultado de reformas legislativas, sino de obras jurisprudenciales.

Indubitablemente, después de la revolución francesa es donde de forma efectiva empezaron a conocerse estos principios, en los que se fundamenta una concepción integral de un verdadero Estado de derecho.

Según Badell (2001), la responsabilidad patrimonial del Estado "...es una figura de reciente creación dado que en un principio no era reconocida por los Estados, quienes generalmente se consideraban irresponsables" (p.13) Por tal se reflejaba un estado absolutista, conforme al cual se manejaban bajo la sabia voluntad del rey, quien se decía no cometía errores y, por tanto, no podía ser irresponsable.

Uno de los aspectos más importantes de la Revolución Francesa, fue la aparición de la responsabilidad objetiva de la Administración, deviniendo en la condena de daños y perjuicios por su actuación ilegal, incluso el recurso de plena jurisdicción estuvo siempre orientado a la responsabilidad de la Administración y litigios cuyo objeto es de carácter pecuniario.

El establecimiento del sistema de responsabilidad patrimonial en Francia, como ya se acotó, fue consecuencia directa e inmediata de la labor jurisprudencial, aspecto positivo que permite descubrir en vivo las repercusiones de las leyes y de los hechos sobre las relaciones entre los individuos.

Remontándose a la génesis de la Responsabilidad Administrativa, varios autores, como Badell (2003) y Paillet (2001), conciben su fuente pretoriana en un fallo de fecha 08 de febrero de 1873, cuando por vía jurisprudencial, a través del Tribunal de Conflicto, en un caso denominado Arret Blanco, Francia reconoce y consagra como principio general y autónomo la existencia de la responsabilidad administrativa, determinando que el Derecho que se aplica es el Derecho Público y con competencia exclusiva de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En el mismo año, el Tribunal de Conflictos Francés, emite un fallo llamado Pelletier, donde la noción de servicio anormal fue revisada y ratifica de manera contundente el principio general de la responsabilidad por parte del Estado. Este fallo Pelletier, según Rivero, citado por Prat (1978), permite "... distinguir hechos dañosos separables del servicio de los no separables. Los últimos constituyen faltas del

servicio, que comprometen ante los tribunales administrativos la responsabilidad de las personas públicas” (p.19).

Como puede observarse, estos casos de origen francés influyen de manera tajante en la mayoría de los sistemas de Derecho Administrativo, como sería el caso en Venezuela, que a través de la vía jurisprudencial se han desarrollado un sinnúmero de decisiones que regulan la responsabilidad de la Administración de manera extracontractual.

Sin embargo, a pesar de estos fallos que dan a la responsabilidad administrativa sus verdaderos cimientos, ésta permanece limitada o atenuada; según Paillet (2001) dicha limitación se debe:

...a la reticencia en condenar a las administraciones públicas a indemnizar a los particulares permanece latente, ciertos servicios permanecen bajo su amparo (...), ciertos actos que se consideran como ligados a la función gubernamental y se califican a ese título por la doctrina como “actos de gobierno” son excluidos de toda responsabilidad (...), limitando todo esto en la practica la carga de responsabilidad que pesa sobre ella” (p.48).

El referido autor resalta que partir de este evento surge una nueva etapa, la que denomina el “florecimiento de la responsabilidad”, resumiendo dicha evolución en los siguientes términos:

El reflujo de la soberanía y la promoción histórica da la noción de servicio público, han sido amplificadas por el progreso de la idea de solidaridad social para reducir al máximo la irresponsabilidad de la Administración Pública, que con la multiplicación de los servicios públicos se hacía cada vez mas presente en el campo social. La conciencia jurídica del Estado se conformaba con una responsabilidad administrativa medida con la multiplicación de las actividades públicas” (p.48)

Así, se observa la manera en que se fue construyendo un sistema de responsabilidad objetiva patrimonial de la Administración Pública en el sistema francés.

De igual manera, haciendo un recorrido por diferentes pueblos europeos, también se encuentra la institución de la responsabilidad de la Administración Pública en países como Inglaterra, donde su reconocimiento y generalización se debe, según palabras de Ortiz (1995), “a un resultado de reformas legislativas... como sucedió en el Derecho anglosajón” (p.71), a diferencia del Derecho Francés que su génesis se deriva del área jurisprudencial.

En Alemania, también existe la consagración de esta figura tan importante en el ámbito del derecho administrativo, el autor citado, señala que “...la consagración de la responsabilidad del Estado se formula como una institución de fundamento múltiple, configurándose un sistema mixto de responsabilidad por culpa... y de responsabilidad por sacrificio” (p.73).

Equivalentemente, en Italia se ordena el régimen de responsabilidad, a pesar de poseer matices del derecho civil o común; se introducen varias reformas, de acuerdo con lo que expresa Zanobini citado por Badell (2001) “...en el ámbito del derecho administrativo no es necesario probar la culpa de la Administración pues ésta se presume ante la violación de cualquier norma legal, reglamentaria o interna... que los entes públicos están llamados a cumplir” (p.15).

En España, según Badell, (2001) “el establecimiento de la responsabilidad del Estado fue obra de la creación legislativa” (p.18); bajo los mismos términos se expresa el profesor Ortiz, L. (1995) señalando que:

... todo el sistema de responsabilidad ha sido recientemente ratificado por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común del 26 de noviembre de 1992 (...). En efecto, esta Ley contiene una serie de artículos que han venido a reiterar todo el sistema ya desarrollado por la doctrina, la jurisprudencia y por el legislador” (pp. 81-82).

En Latinoamérica, se realizará una breve referencia a Colombia, el cual constituye un país rico en cuanto a la institución de responsabilidad del Estado se refiere, en palabras de Ortiz (1995)

...no solo es interesante y enriquecedor desde el punto de vista cualitativo, sino también desde la perspectiva cuantitativa. (...). En efecto, en Colombia la responsabilidad extracontractual del Estado es una institución normal a la cual están habituados los ciudadanos, la jurisprudencia y el Estado. (p.87).

La configuración en el mencionado país ha sido producto de grandes luchas jurisprudenciales emanadas de su Máximo Tribunal de Justicia y del Consejo de Estado; con una consagración amplia en vía constitucional. Y resalta Ortiz (1997): “Colombia, paradigma latinoamericano en la materia, el desarrollo de la responsabilidad administrativa es también impresionante” (p. 14).

2.2 Consagración de la responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela

2.2.1 Antecedentes Constitucionales

La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, aparece en la Constitución de 1901, dentro de la Sección de los Venezolanos al señalar en el artículo 14 que “en ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación ni los Estados les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público”.

En aquellos tiempos, el cometido de esta norma según Soto. (2003) “(...) estaba orientado a la de exonerar de responsabilidad a las diferentes personas morales de derecho público con relación a los hechos ilícitos cometidos por los golpistas en las revoluciones de aquel entonces; y evitar de esta manera la procedencia de las constantes reclamaciones de los extranjeros” (p.18).

Esta disposición fue reproducida, en forma idéntica, en las Constituciones de 1904 (artículo 15), 1909 (artículo14), 1914 (artículo17) y 1922 (artículo 17), en la reforma constitucional de 1925 (artículo 39), sigue de manera inalterable la redacción del artículo, con la única diferencia que, además de la Nación y los Estados, se incluye a los Municipios, equivalentemente ubican a la norma en el Título III, atinente a los Extranjeros.

De esta forma, permaneció en las sucesivas reformas y no es hasta en el año 1953 en que el derecho de la responsabilidad del Estado, se restringe completamente, al estatuir que sólo las autoridades con competencia plena y exclusiva, son las llamadas a indemnizar daños y perjuicios, causados en ejercicio de sus atribuciones legales.

En 1961 se vuelve a la redacción que la Constitución de 1925 había introducido, estatuyendo en su artículo 47 que: “en ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”.

Con la Constitución de 1961 la responsabilidad patrimonial del Estado, derivada del preámbulo de la misma, el cual señalaba “(...) mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social (...)”; y muy especialmente se regulaba esta institución en los artículos 47, 68 y 206 de la derogada Constitución de 1961.

Como era claro, se podría apreciar o reconocer, de manera amplia, la procedencia de la responsabilidad extracontractual de la República por sacrificio del particular y por funcionamiento anormal, criterio éste que ha sido igualmente aceptado y acogido por la jurisprudencia de la otrora Corte Suprema de Justicia.

Se observa también, que la norma fundamental de 1961, les otorgaba facultades a los tribunales contenciosos administrativos, en el sentido de satisfacer las pretensiones de los administrados y de obtener la responsabilidad económica de la Administración. Aunado a esto el artículo 68 constitucional de 1961, referido a la

tutela judicial efectiva, preveía la posibilidad de que el particular, al sufrir una lesión intolerable en su patrimonio, podía demandar ante los tribunales venezolanos y obtener, como es el caso en estudio, la responsabilidad administrativa a través de medios o recursos procedimentales.

En Venezuela, la búsqueda de los orígenes de la responsabilidad administrativa se relaciona de una u otra manera con el sistema contencioso administrativo, puesto que constitucionalmente se atribuyen competencias jurisdiccionales para condenar patrimonialmente a la Administración.

En cuanto a la regulación normativa, sus cimientos deben ser eminentemente constitucionales, como bien lo señala Ortiz, (1995)

Las bases normativas de la responsabilidad administrativa se encuentra ampliamente en el <bloque de la constitucionalidad>, (sic) en el cual es posible extraer toda una gama de principios generales y de normas positivas principales y de refuerzo. Asimismo, en el ámbito legislativo, existen un conjunto de normas generales y especiales que regulan la materia, aunque siempre éstas deben leerse bajo la luz constitucional” (p.90).

Sin embargo, es pertinente mencionar que en Venezuela, se logró instaurar la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, bajo una óptica de Derecho Público en los últimos años, puesto que la jurisprudencia remontaba las imputaciones de responsabilidad al Estado bajo las normas de tipo civil o de derecho privado.

Así, el desarrollo jurisprudencial venezolano para establecer un sistema autónomo de responsabilidad del Estado, si bien se fundamentó en ocasiones en regulaciones constitucionales que proclamaban tal responsabilidad, se inició por medio de la aplicación de soluciones previstas en el Derecho Civil.

Este avance en cuanto a la naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial bajo los cimientos del derecho público, comienza por vía jurisprudencial en un voto salvado del profesor Farías Mata (1992) caso: Silvia Rosa Riera vs. Instituto

Nacional de la Vivienda, mediante el cual dejó sentado que el asunto en cuestión debía haber sido revisado y decidido desde una perspectiva del estricto Derecho Público, en el extracto de la sentencia citada por Iribarren (2006) en un libro homenaje al referido Magistrado, se explica que:

...el régimen jurídico especial que disciplina la actividad de los servicios públicos comporta no solo la sujeción objetiva de éstos al principio de la legalidad, sino una aplicación peculiar del principio de responsabilidad de las situaciones jurídicas subjetivas (...) quienes deben apreciar tal actividad del servicio público en función del interés general comprometido en la misma, para no tener viables estricta e indiscriminadamente las reglas de responsabilidad civil, concebidas históricamente para las simples relaciones entre los particulares (p.321).

Después del efecto vehemente del voto salvado parcialmente transcrito, la extinta Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Política Administrativa fue recogiendo los principios del Derecho Administrativo para declarar responsabilidad patrimonial a las personas jurídicas de Derecho Público, así se observa que en el año 1996 en el caso *Sermes Figueroa vs. Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado*, donde la Magistrada ponente Cecilia Sosa Gómez reconoció que al Estado Venezolano se le puede declarar responsabilidad patrimonial desde la perspectiva propia y exclusiva del derecho administrativo.

Vale la pena asentar, que de una u otra manera se fue instaurando en el país, en el seno de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, de manera extracontractual por fallas en los servicios, así como, la figura de la responsabilidad objetiva, legados de la jurisprudencia francesa.

De esta forma, la declaratoria de la responsabilidad patrimonial de la Administración a los órganos y entes del Estado es clara y contundente hacia el campo del Derecho Público e incluso extendiéndose al concepto de responsabilidad objetiva.

2.3 Regulación constitucional de la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración

Vista la trayectoria de la instauración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sin duda alguna, el proceso constituyente que culminó con una nueva Constitución en el año 1999, pretendió mejorar la consagración constitucional del principio de la responsabilidad del Estado.

En palabras del profesor Badell, en una Conferencia dictada en Madrid, España el 29 de enero de 2004 en la Universidad San Pablo, enseña que a pesar de las consagraciones anteriores en las diversas Constituciones, es en el año 1999, cuando realmente se refuerza la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado:

Es con la promulgación de la Constitución de 1999 que el principio de responsabilidad del Estado se reconoce de manera clara y expresa en el artículo 140, el cual establece que *“el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”*. Adicionalmente, este principio general fue desarrollado en la Exposición de Motivos de la Constitución para incluir la responsabilidad por funcionamiento normal o anormal de servicios públicos, así como la responsabilidad derivada de la actividad judicial y legislativa, entre otras. (Consultada en www.badellgrau.com/responsabilidad fecha 04 de marzo de 2005)."

En este sentido, la Constitución de 1999, además de mantener las normas que sobre esta materia ya contenía la Constitución de 1961, relativas al derecho a la tutela judicial efectiva, el principio de igualdad ante las cargas públicas, la garantía indemnizatoria en la expropiación, la jurisdicción contenciosa administrativa, entre otras, previó una disposición expresa que consagra la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la *Administración Pública*.

La figura de la responsabilidad del Estado por funcionamiento normal o anormal del servicio, en palabras de Ruiz, (2004), en la Constitución de 1999 fue deficientemente regulado, puesto que solo se refirió a la Administración Pública, y lo que se pretendía declarar era una responsabilidad amplia hacia todos los sectores y la real precisión se hace, efectivamente, a su juicio, en la exposición de motivos, en la cual, adicionalmente se indica que la norma aplica no sólo a la actividad de la *Administración Pública*, sino que incluye la responsabilidad derivada de la actividad judicial, legislativa o de cualquiera de los otros órganos del Estado que ejercen el poder público.

Debe tenerse presente que el nuevo texto constitucional venezolano de 1999, como una de las grandes novedades incluyó dos ramas adicionales a las anteriormente mencionadas, vale decir abandonó la clásica tripartición del poder público para definir un Estado en el que el Poder se distribuye en cinco (5) ramas: ejecutiva, legislativa, judicial, (tradicionales) y se agregaron la rama electoral y la ciudadana, que agrupa los órganos constitucionales tales como Contraloría General de la República, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo.

En este sentido, en la referida exposición de motivos es donde se aprecia con mayor exactitud la amplitud de la figura y aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial, en virtud que establece:

...bajo una perspectiva de derecho público moderna, la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones.

Como puede observarse, esta nueva regulación no deja dudas que cualquier órgano o ente del Estado debe responder patrimonialmente por cualquiera de las lesiones que cause a los particulares en el pleno ejercicio de sus funciones, y

asimismo de la lectura del extracto del párrafo de la exposición de motivos de la Constitución de 1999, deja abierto un amplísimo abanico de posibilidades para que los administrados puedan exigir la responsabilidad de la Administración, de tal forma que los particulares podrán exigir la responsabilidad del Estado bien por falta (funcionamiento anormal) o por sacrificio particular derivado de un daño causado por los servicios públicos o por cualquier actividad pública, sea administrativa, judicial, legislativa, electoral o de los órganos que conforman el poder ciudadano, así como de los entes públicos o privados en ejercicio de tales funciones.

El desarrollo de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración es muy significativo, puesto que para hacer más vigorosa y responsable a la Administración Pública se hace necesario que se aproxime la materialización de lo contemplado en los artículos 2, 26, 140 y 259 de la novedosa Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, así como lo estipulado en la Exposición de Motivos.

El proceso constituyente de 1999, reafirmo, aclaró y no dejó dudas sobre la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en todas sus manifestaciones, preservando la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los administrados.

Como lo expresa Ortiz (1995) con relación al principio de la tutela judicial efectiva: “Tal principio se traduce, en lo que aquí nos interesa, en el derecho que tiene el particular de demandar y de obtener, si es el caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública” (p.92).

Todo esto permite afirmar, que constitucionalmente la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Venezuela, tiene una tipificación específica e inequívoca a saber: la República Bolivariana de Venezuela es responsable, las indemnizaciones por daños y perjuicios podrán exigirse cuando fueren causadas por autoridades legítimas en el ejercicio de la función pública, por ende la Administración puede ser objeto de una condena de pago de sumas de dinero y reparación de daños originados por dicha responsabilidad.

Al respecto, Brewer, (2002) señala que:

Una de las innovaciones importantes de la Constitución de 1999 en materia de régimen general del ejercicio del Poder Público, es la previsión expresa del principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, de las personas jurídicas estatales, básicamente la que resultan de la distribución vertical del Poder Público (Repúblicas, Estados y Municipios); por los daños y perjuicios que causen los funcionarios en ejercicio de sus funciones” (p.19).

Con este conjunto de principios y normas, es decir, con todo este bloque jurídico-constitucional resulta indiscutible negar la responsabilidad patrimonial administrativa en Venezuela, y como bien lo señala Ortiz, (1995) “...Es aquí, en la Constitución, o, si se quiere, en la <atmósfera constitucional>, donde deben buscarse todos los elementos necesarios para la revolución científica requerida en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en Venezuela” (p.95).

De manera que la redacción del artículo 140 de la carta magna, cuyo texto lee: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”*, deja totalmente claro y expreso que el Estado venezolano debe responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares, siempre y cuando la lesión se derive del funcionamiento normal como del funcionamiento anormal de la Administración Pública.

Concatenado este artículo constitucional con el 30 ejusdem, permite descifrar que el Estado Venezolano es un Estado netamente responsable de sus actuaciones legítimas o ilegítimas.

Por su parte, el artículo 259 constitucional que de acuerdo con lo expresado por Guerrero (2002) “...supera la redacción del artículo 206 CRV” (p. 201), en virtud de que el juez contencioso administrativo, en materia de responsabilidad de la Administración Pública tiene una amplia y suficiente gama de decisión por el contenido jurisprudencial que se deriva, donde el juez “podrá disponer lo necesario

para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”, configurándose un contencioso administrativo subjetivo.

De igual manera este artículo 259 referente a la norma que consagra la jurisdicción contenciosa administrativa en Venezuela incluye dentro de sus competencias, como fuero exclusivo, conocer de reclamos por la prestación de los servicios públicos. Esta afirmación es importante dado que en el país los servicios públicos, en su mayoría, estuvieron a cargo de empresas del Estado o de particulares, lo cual trajo, como se reseñaba anteriormente, una consecuencia negativa, la sustracción del juzgamiento de su responsabilidad de los órganos u entes de la jurisdicción contencioso administrativa y de allí la aplicación del ordenamiento civil para regular su responsabilidad. Mito que ya ha sido superado por los magistrados, jueces y letrados venezolanos

En palabras de Soto:

En esta norma se prevé la relación de la jurisdicción contencioso administrativa con el sistema de responsabilidad administrativa, al consagrarle competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para condenar a la Administración Pública a la indemnización de daños causados por sus actividades lícitas o ilícitas. De esta norma se desprende la bifurcación del contencioso de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública en dos vertientes: El contencioso de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por los actos o declaraciones de voluntad unilaterales, el contencioso de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por los hechos o actuaciones materiales (www.cdc.fonacit.gov.ve: 19 de agosto de 2006)

Por lo tanto existe la norma constitucional y fundamental para que los derechos de los particulares puedan ser ejercidos sin ningún tipo de obstáculo, en virtud de que permite un abanico de posibilidades en resguardo de la tutela judicial efectiva.

A la par, en el numeral 2 del artículo 281 de la Constitución de 1999, el constituyente se refirió a las atribuciones del Defensor del Pueblo, otorgándole legitimación activa para: “2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios

públicos, amparar y proteger (...), interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos”.

Se aprecia pues, que existe un bloque de constitucionalidad bastante complejo y denso que permite que cualquier ciudadano que se considere lesionado o perjudicado, por una causa imputable al funcionamiento de la Administración Pública, pueda exigir que sea indemnizado por los daños y perjuicios ocasionados. Una demostración más de que Venezuela, se constituye en un Estado de Derecho, Social, Democrático y de Justicia, artículo 2 constitucional.

De esta forma con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de diversas leyes dictadas bajo el imperio de su vigencia, así como distintas jurisprudencias de la Sala Político Administrativa y Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, han tenido ocasión para estudiar y analizar el tema de la responsabilidad del Estado, logrando realzar de manera loable la autonomía y especificidad de estas normas de carácter público y no de carácter privado.

2.4 Regulaciones de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración en diversos textos legales venezolanos bajo el imperio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Simultáneamente a estas normas constitucionales, se encuentran en Venezuela una serie de principios y normas de rango legal, que cercioran que se está frente a un Estado responsable de todas y cada una de sus actuaciones, así la Ley Orgánica de Administración Financiera de Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.606 de fecha 09 de enero de 2003,

reformada parcialmente en fecha 13 de julio de 2004, en su artículo 57 segundo aparte, estatuye lo siguiente:

Los compromisos originados en sentencia judicial firme con autoridad de cosa juzgada o reconocidos administrativamente de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el reglamento de esta Ley, así como los derivados de reintegros que deban efectuarse por concepto de tributos recaudados en exceso, se pagarán con cargo al crédito presupuestario, que a tal efecto, se incluirá en el respectivo presupuesto de gastos.

Observando entonces, que se reafirma aun más, la responsabilidad de la Administración Pública al asumir un compromiso financiero, originado por una sentencia judicial firme y se debe pagar con cargo al crédito presupuestario que al efecto debe encontrarse incluido.

Equivalentemente, la novedosa Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, estipula en su artículo 14 que: “*La Administración Pública será responsable ante los particulares por la gestión de sus respectivos órganos, (...). La Administración Pública responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares, siempre que la lesión sea imputable a su funcionamiento*”.

De igual forma, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.942 de fecha 20 de mayo de 2004, estatuye diferentes normas que regulan la institución de la responsabilidad administrativa, referente al proceso de las demandas contra la República, los Estados, los Municipios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, tales como: artículo 5, párrafo 1, numerales 24 y 25 (competencia de la Sala Político Administrativa), artículo 21 párrafos 1 al 8 (proceso de la demanda) y artículo 19.

Que de acuerdo a como lo reseña Brewer, (2004) esta ley admite una segunda categoría de proceso, las demandas contra los entes públicos, las cuales se basan, en

la responsabilidad de la Administración, de orden contractual o extracontractual, que buscan la condena al pago de sumas de dinero.

En palabras del profesor Carrillo (2005) con esta regulación novedosa de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de otorgarle competencia a la Sala Político Administrativa para conocer de las demandas patrimoniales contra los Estados Federados y los Municipios, se suprime de manera legal la competencia que tenían anteriormente los tribunales de Derecho Común, siempre que tales acciones excedan de 70.001 UT. (p. 56)

Todas estas normas constitucionales y legales constituyen, sin lugar a dudas, las bases normativas suficientes para la perfecta aplicación y desarrollo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que el Derecho Administrativo ha construido a través del tiempo. A tal efecto, existe una construcción constitucional-legal, que permite verificar que el Estado es eminentemente responsable.

2. 5 Responsabilidad

A los fines de precisar la correcta interpretación de la presente investigación, es necesario estudiar y delimitar términos vinculantes con la misma. La teoría de la responsabilidad como ya se ha venido relatando, tiene su génesis en el derecho privado, en virtud de que si un sujeto le causa un daño a otro tiene el deber de repararlo.

De acuerdo con lo expresado por Soto, (2003) el resarcimiento, la teoría del daño y la responsabilidad extracontractual son “...instituciones formadas por postulados, teorías y principios que tienen su origen en el derecho civil y se expande su aplicación a las demás ramas de la ciencia del derecho, en este caso el derecho administrativo” (p.13).

De forma tal que el deber de reparar daños causados a terceros por causas legalmente imputables es una figura de orden constitucional y legal, que no ha sido

tarea fácil de implantar, ni en Venezuela ni en el panorama general del derecho comparado.

García de Enterría y Fernández (1995: 356-357) sostienen que “...la formulación de un principio de resarcimiento de todos los daños causados por el funcionamiento de la Administración... es un proceso evolutivo, largo y fatigoso”, (pp 356-357) lo que revela que los diferentes países han ido desarrollando la institución bajo análisis, con sumo respeto bajo un largo proceso y basado en el pleno ejercicio de los derechos de los particulares.

La institución de la responsabilidad administrativa como la denomina Ortiz, L. (1995) ha girado bajo la óptica del derecho civil a una tesis iuspublicista, como un “...reflejo de los mandatos constitucionales y de las exigencias sociales” (p.34).

La responsabilidad administrativa es una característica principal de la organización administrativa; es uno de los pilares fundamentales para la construcción del Estado moderno, donde la responsabilidad deriva del ejercicio de sus competencias asignadas; sin embargo, la misma está definida en opinión de diversos autores con el hecho de que las mismas organizaciones tengan o no personalidad jurídica.

2.5.1 Responsabilidad Patrimonial del Estado

La Responsabilidad patrimonial del Estado según Badell (2001) es considerada como: “...un sistema general que abarca todos los daños ocasionados por el Estado, a través de todos sus órganos en ejercicio de la función pública, ejecutada a través de actos, hechos o contratos (p.27)”.

En similares términos, García de Enterría y Fernández (1995) establecen que la responsabilidad patrimonial de la Administración se formula “...como una responsabilidad directa, no como un simple sistema de cobertura de los daños causados por los actos ilícitos de los funcionarios y agentes de los entes públicos” (p.370).

De acuerdo con lo antes expuesto, desde el aspecto subjetivo, la responsabilidad del Estado comprende: a) todos los entes de la Administración territorial o no territorial; b) la actividad de los órganos legislativos, judiciales, electorales y de control y demás órganos y entes autónomos que se inserten dentro de la organización del Estado. Desde el aspecto objetivo, la responsabilidad abarca tanto el actuar ilícito del Estado (responsabilidad por falta o funcionamiento anormal) en su actividad formal, en su actividad material, inactividad y actividad contractual, como sus actuaciones lícitas (responsabilidad por sacrificio del particular).

La responsabilidad administrativa, a la par de ser un bastión fundamental en la construcción de un Estado de derecho, constituye un sistema garantista para los ciudadanos, puesto que se refleja que al existir un comportamiento inadecuado de la Administración existe un mecanismo objetivo de reparación.

Los autores Parejo, Jiménez y Ortega (1998) en su obra conjunta, al referirse al punto del régimen de responsabilidad administrativa como sistema garantista, refieren que es “...el mecanismo de cierre del sistema de protección y garantía patrimoniales de los ciudadanos frente a la acción del poder público administrativo” (p.682), evidentemente se halla una razón más para afianzar que la Administración está obligada a actuar y a su vez a actuar de manera eficaz, porque de lo contrario existe un sinnúmero de normas que tutelan el ejercicio del derecho de reclamos y resarcimiento por parte de los ciudadanos.

Sobre la base de lo anterior, la Administración, en sentido amplio, está obligada a actuar pero responde patrimonialmente por la lesión que cause por el ejercicio de sus funciones, sin olvidar que sobre este punto se debe puntualizar y precisar, pues no se debe interpretar que el Estado deba indemnizar cualquier tipo de pretensión e incluso por absurda que fuera.

Ortiz, R. (2004) expone que la idea de la responsabilidad del Estado va ligada con un sistema democrático. Es inaceptable, según el autor, “...concebir el ejercicio del poder y que no acarrea ningún tipo de consecuencia, y cuando ello ocurre estamos en presencia de la tiranía, idea incompatible, además con la democracia” (p.129), lo

que deja ver la trilogía Estado-poder-responsable, en virtud de que actúa, ejerce funciones que le son propias y responde.

Debe entenderse de manera clara que en un Estado con base democrática, aquellos que se encuentren ejerciendo el poder, y por su puesto marchando a los fines de realizar las diversas actividades que le son propias, sea de manera lícita o ilícita, deben resarcir los daños que causen por su actuación.

Sobre el particular, el autor patrio Brewer Carías, (2002), admite que “...la responsabilidad del Estado se origina cuando la lesión se derive tanto del funcionamiento normal como del funcionamiento anormal de la Administración Pública” (p. 19). Una interpretación extensiva, porque si se empiezan a enumerar las diversas actividades que realiza la Administración Pública, se encontrarán diferentes situaciones donde el funcionamiento de las mismas no se desarrolla con total eficacia y eficiencia.

Y es en esta distinción, donde se debe detener y precisar lo siguiente, un funcionamiento normal es completamente apegado a las previsiones legislativas y si existe un funcionamiento anormal no cabría duda alguna, sobre la reparación del daño.

Sobre este punto, Soto, (2003) señala que el Estado (como concepto amplio), constituye un sistema. Y expresa:

...las Administraciones Públicas actúan dentro de la sociedad y prestan servicios públicos de diversa índole: servicios administrativos, servicios industriales o comerciales; los cuales podrán ser ejecutados de forma normal o anormal, de forma lícita o ilícita. Estas actuaciones lícitas o ilícitas, normales o anormales, legales o ilegales se desencadenan en el establecimiento de un sistema resarcitorio de daños, denominado sistema de responsabilidad administrativa. (p.9).

Es de destacar que la responsabilidad patrimonial del Estado, se manifiesta en dos categorías a saber: responsabilidad contractual del Estado y la responsabilidad extracontractual del Estado (por hecho lícito y por hecho ilícito). La primera de las

divisiones en la que se manifiesta la institución de la responsabilidad del Estado se refiere a la que se deriva del incumplimiento total o parcial de un contrato que liga a las partes, lógicamente debe existir un contrato, convenio, pacto y una de las partes incumple, es de suponer que es el Estado el que quebranta las referidas cláusulas convenidas.

La responsabilidad extracontractual se constituye en un sistema resarcitorio de daños provenientes de actuaciones lícitas o ilícitas del Estado en sus diversas manifestaciones: Estado legislador, Estado ejecutivo, Estado judicial, Estado ciudadano y Estado electoral.

Así las cosas, la presente investigación, se inserta dentro del concepto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, o como también suele denominársele “responsabilidad administrativa”, pero siempre en referencia a la *responsabilidad extracontractual*, vale decir, que no existe pacto, contrato o acuerdo alguno por parte de la Administración y del particular.

2.5.2 Responsabilidad extracontractual de la Administración Pública

El régimen de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, en palabras de Ortiz, (2004) es considerado como un “...régimen excepcional que se desprende de consideraciones específicas” (p.133), lo que alude a que en contraposición con el régimen de responsabilidad contractual no hay cláusulas que se incumplen sino daños de los particulares por las llamadas responsabilidad subjetiva u objetiva.

Se ha venido insistiendo en que es una institución que marca su origen a las esferas del derecho civil, sin embargo, hoy día, es una tesis superada en la mayoría de los países e incluso en Venezuela, donde lo importante es destacar que existe un régimen resarcitorio de daños por la actuación lícita o ilícita de la Administración Pública.

Los autores españoles Parejo, Jiménez y Ortega (1998) señalan que:

...la responsabilidad administrativa es independiente de la concurrencia de los requisitos tradicionales, derivados de la responsabilidad civil, actualizándose en cuanto exista un daño, que traiga como causa del funcionamiento de los servicios públicos..., lo que implica la indemnizabilidad de los daños y perjuicios producidos por actividad tanto ilícita (funcionamiento anormal), como lícita (funcionamiento normal). (p. 684)

De forma tal, que el sistema de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública comprende dos regímenes que pueden, o no, coexistir. Cuando se está bajo este régimen de responsabilidad extracontractual, se conciben dos escenarios: *el régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio del particular* y el de *responsabilidad por falta o falla o funcionamiento anormal*.

El profesor Ortiz, (1995) señala que en Venezuela existen:

....dos regímenes específicos de responsabilidad, los cuales son complementarios entre sí y forman un todo común. Cada régimen de responsabilidad, presenta un campo de acción propio y un conjunto de condiciones específicas que permiten a la víctima reparación del daño insoportable que ha sufrido. Por un lado está el régimen de responsabilidad administrativa sin falta o por sacrificio del particular.... Por otro lado,.... está el régimen de responsabilidad por falta o por funcionamiento anormal de las actividades administrativas (p.97).

El sistema general de responsabilidad administrativa se divide, para su mejor explicación y comprensión, de acuerdo a las exigencias y las realidades tópicas y los principios generales del derecho. Se observa entonces que, la responsabilidad de la Administración Pública es un sistema que se bifurca en dos regímenes indemnizatorios coexistentes y complementarios y a veces simultáneos, según Ortiz, (1995) “...esto último en el sentido de que una misma actividad administrativa puede caer dentro del campo de aplicación de cada régimen” (p.17).

2.5.3 Responsabilidad sin falta o por sacrificio particular

La responsabilidad administrativa se basa en la idea subjetiva de la lesión que cualquier particular no tiene el deber jurídico de soportar. En este régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular la Administración queda patrimonialmente vinculada automáticamente, con la sola comprobación del daño y su relación causa-efecto con la actividad administrativa.

Este tipo de régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio del particular en Venezuela, ha sido definido por el doctrinario Ortiz, (1995) como:

...el régimen resarcitorio de daños, anormales y especiales, producto de la actividad administrativa en el cual el carácter normal o anormal (o si se quiere, el carácter lícito o ilícito) del funcionamiento de dicha actividad es irrelevante a los fines de declarar la responsabilidad, es decir, que una vez probado solamente el daño caracterizado y su relación con la función administrativa, la Administración debe responder económicamente para restablecer la integridad patrimonial antijurídicamente lesionada. (p.101)

Esta forma de responsabilidad administrativa se fundamenta en la idea objetiva de la lesión o daño, que el particular no tiene el deber jurídico de soportar, lo que se conoce doctrinariamente con el nombre de antijuricidad objetiva.

Por tal, una de las causas precisas de esta antijuricidad, radica en el hecho de que el particular sufra un daño especial y anormal, o dicho de otra manera, un sacrificio particular, derivándose, en consecuencia, la responsabilidad sin falta (por actos emanados de la Administración Pública conforme a derecho o lícitos) o la responsabilidad sin la consideración de la falta; así, lo determinante en este tipo de responsabilidad, es la visión objetiva de la lesión, vale decir el daño sufrido individualmente por un particular en virtud de una actividad administrativa propia de su funcionamiento.

2.5.4 Responsabilidad Administrativa por Falta o por Funcionamiento Anormal

Bajo este tipo de responsabilidad administrativa de tipo extracontractual, denominada por Falta o por Funcionamiento Anormal, se deben realizar ciertas precisiones de interés para la presente investigación, en virtud de que es de singular importancia reconocer en cierta medida cómo consiste y cómo se debe aplicar este tipo de régimen en determinados servicios públicos y bajo qué características singulares.

Como paréntesis, es menester señalar, de la coexistencia de dos regímenes de responsabilidad administrativa extracontractual, fundamentados en la integridad patrimonial de la Administración Pública, en el caso de la Responsabilidad por Falta o Funcionamiento Anormal de la actividad de la Administración Pública, parte de la doctrina ha establecido que esta tipología, persigue un fin de contenido eminentemente patrimonial.

Sin embargo, la doctrina ha realizado una clasificación de la responsabilidad, tomando como elemento diferenciador el aspecto patrimonial, así el profesor Ortiz, (2004) establece que la responsabilidad puede derivar del bien jurídico lesionado, por tanto si hay: “...una pérdida económica para su titular estaremos en presencia de la *responsabilidad patrimonial*; si, en cambio, la lesión produce en la esfera espiritual y en los derechos de la personalidad estaremos en presencia de una *responsabilidad extrapatrimonial*” (p135).

Lo que parece completamente lógico y acertado, es, si lo patrimonial o extrapatrimonial se relacionan con el bien jurídico afectado o lesionado. Cuando se trate de un funcionamiento anormal de un servicio público, y sea obligación del Estado ejercerlo de manera eficaz, sea que el bien afectado, sea o no de índole patrimonial, lo verdaderamente cierto es que el particular tiene derecho al resarcimiento de la situación jurídica infringida.

Ahora bien, en lo que respecta al campo de acción de este tipo de régimen, es enorme, ya que como bien lo señala Ortiz, (1995) “(...) en principio todas las

actividades administrativas son susceptibles de presentar funcionamientos anormales” (p.24).

En efecto, la Constitución de 1999 consagra que la Administración responde por toda lesión que los particulares sufran, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Se observa que la carta magna fue amplia al establecer el funcionamiento de los servicios, por tanto debe entenderse en palabras de García de Enterría y Ramón Fernández (1995) “...como todo el hacer y actuar de la Administración como acto de gestión pública” (p.371).

En este sentido se hace imperioso determinar en qué consiste y cómo se caracteriza el funcionamiento anormal de un servicio público, a los efectos de poder aplicarlo en la Administración Pública en el servicio de búsqueda, asistencia y salvamento previsto en la legislación venezolana.

Al revisar el significado de la palabra “*funcionamiento*” se define como “la acción de ejecutar algo o alguien las funciones que le son propias, sin. funcionar (Diccionario de la Lengua Española), y es meramente lógico que de entrada se pudiera pensar que efectivamente la Administración ejecuta, realiza funciones que le son propias, actividades que de acuerdo a su oficio administra; por tanto se observa sin lugar a dudas un funcionamiento del aparato del Estado.

Si se quisiera aún ser más representativo, efectivamente cuando se acude a una oficina del Estado, están funcionando, y si se siguiera tratando de describir un sinnúmero de actuaciones de las diferentes oficinas de la Administración pública, sin lugar a dudas en paralelo funcionan, ejecutan actividades, que como ya se apuntó, le son propias, sin embargo cabría la pregunta si ese funcionamiento es normal o anormal.

De modo que se hace imperioso analizar el término “*anormal*”, Jiménez, (1996) al referirse sobre el punto señala que “...es un adjetivo, en este caso calificando el funcionamiento...” como en todo adjetivo, es relevante lo calificado, en este caso el funcionamiento de la Administración. Y es relevante también en el campo del saber

de que nos ocupamos, en este caso el Derecho. Anormal, aquí, es un término jurídico” (p.133).

Y si verdaderamente constituye un término eminentemente jurídico, lo anormal es lo contrario de lo normal que sería lo que realmente estaría ajustado a derecho, y en contraposición ese funcionamiento anormal de la Administración en la prestación eficaz y efectiva de los servicios públicos se encontraría en total desajuste con el derecho o lo ajustado a la legalidad.

Por tanto, es importantísimo delimitar el significado de lo anormal del funcionamiento en la prestación del servicio público, por los diversos estándares que se deben precisar, Jiménez, (1996) definió funcionamiento anormal en los siguientes términos: “...la realización u omisión de actos... o el incumplimiento de deberes de naturaleza administrativa, contra los estándares medios del servicio público... Si se ha producido un daño, material o moral, responde directamente el Estado...” (p.137).

Paillet (2001) al referirse sobre la idea de la anormalidad expone que:

Lo anormal es todo lo que se aparta de aquello que habitualmente se encuentra, lo que es imprevisto y excepcional y que contraría pues la exigencia de seguridad. La culpa de servicio es entonces transcendida por esta referencia a lo anormal respecto de la cual ella también es funcionamiento defectuoso del servicio como desmedida de los daños causados por él. (p.148)

Al hacer referencia sobre el tema del funcionamiento anormal de los servicios públicos se debe tener mucha cautela, puesto que la expresión es bastante extensa, e incluso hay autores como García de Enterría y Fernández (1995) que manifiestan que consiste en un concepto jurídico indeterminado:

...cuya concreción se remite a los estándares de rendimiento medio del servicio de que se trate, significa que en su estimación entran factores variables en cada época según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de los servicios públicos. (p.390)

En similares términos el autor venezolano Ortiz (1995) opina que es una institución difícil de definir y de delimitar, en virtud de que se deben precisar ciertos estándares a los fines de su calificación y aplicación; indica también que muchas han sido las definiciones, tanto en derecho privado como en derecho público, que diversos juristas han realizado sobre el punto. Sin embargo, concreta expresando "...esto es justamente lo que es la falta o funcionamiento anormal administrativo: la violación de una obligación a cargo de la Administración". (p.271)

Excelente definición, por lo que se debe entender que por razones de organización administrativa, y como un tema básico del derecho administrativo, cada órgano o ente tiene un sinnúmero de obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias, en el actuar de sus funciones, obligaciones que a fin de cuentas son del Estado, o mejor dicho de las personas jurídicas territoriales (República, estados y municipios) o los entes de derecho público o privado.

Sobre el particular, el profesor Badell, (2001) reseña: "...Por tanto, si la Administración comete una falta es porque no se ha sujetado a las obligaciones que le imponen las leyes en la prestación de su actividad y, por tanto debe indemnizar los daños causados" (p. 28). De esta manera, se trae a colación el elemento de que la Administración Pública está obligada a indemnizar al particular por su actuación u omisión, ya sea lícita o ilícita, normal o anormal.

En este mismo sentido, se pronuncia Paillet, (2001:) al señalar que:

...un comportamiento contrario a las normas que gobiernan el funcionamiento de la Administración, en todo caso un abanico de aproximaciones que la sitúan a la vez como una omisión o inobservancia de las leyes del servicio (1), como sinónimo de anormalidad (2) o aún mas como la violación de una obligación administrativa (3). (p.147).

Todos coinciden en que el funcionamiento anormal se deriva de que la Administración Pública no cumple con las obligaciones administrativas que le son propias, y que es deber ineludible efectuarlas y desempeñarlas a cabalidad; sin

embargo, se debe estudiar con detenimiento ese ámbito y contenido obligacional de carácter administrativo.

Al respecto, al determinar el funcionamiento anormal de determinado servicio público, se debe examinar si el mismo esta plenamente regulado como una obligación del Estado (Administración Pública a los efectos de contextualizarla a la presente investigación) dentro de las leyes o reglamentos que establezcan el funcionamiento del mismo.

De acuerdo con lo anterior, el catedrático Garrido (1986) explica que “...en el Derecho Administrativo tiene un papel fundamental la Ley como fuente de obligaciones. Puede afirmarse que la totalidad de las prestaciones obligatorias de los particulares y gran parte del sistema de las prestaciones administrativas tienen un origen legal”. (p.10)

Evidentemente, las obligaciones de contenido administrativo deben ser de texto expreso, pues siguiendo las líneas anteriores mal podría generarse un sistema de responsabilidad extracontractual por funcionamiento anormal de una supuesta obligación del Estado, en el cumplimiento de sus funciones, que no se encuentre plenamente regulada. Pues, realmente lo que se inquiere es que un servicio público se halle perfectamente delimitado en un texto legal, que su prestación sea eficaz y eficiente, y si no lo hace debe reparar los daños causados.

Bajo estas circunstancias, la responsabilidad administrativa por funcionamiento anormal, abarca dos aspectos, el primero de ellos el *formal*: que se relaciona con actuaciones (actos administrativos, sentencias, entre otros) y, en su aspecto *material*, se encuentran las actuaciones de hecho o la inactividad (omisiones) de la Administración.

El Doctor Ortiz (1995) realiza una clasificación desde una perspectiva de las “faltas anónimas” o las “faltas firmadas” (p.269), a los efectos de hacer alusión si se determina o no la acción de los funcionarios que realizan la actividad; sin embargo, continúa el autor expresando, que sean faltas anónimas o firmadas, no tiene real importancia para la víctima, por que a fin de cuentas responde la Administración

Publica, para el autor una forma de determinar cuando se está en presencia de una falta anónima o firmada en los siguientes aspectos:

Las faltas anónimas suelen estar presentes en materia de la actividad no formal de la Administración de –hechos, inactividad- y que, por otro lado, las faltas firmadas suelen encontrarse en materia de actividad formal – actos administrativos— (p.269).

De igual forma, sigue resaltando Ortiz, (1995) que lo importante y necesario en este régimen es “comprobar esa falta o funcionamiento anormal... o la víctima ignorando al autor de la falta debiera solamente probar los elementos objetivos y constatables de un funcionamiento defectuoso” (p.233).

Otra de las grandes clasificaciones que realiza la doctrina respecto al régimen de responsabilidad extracontractual por funcionamiento anormal de los servicios públicos se refiere: 1. La revocatoria ilegal de actos administrativos, 2. Vías de hecho de todo tipo, 3. Daños accidentales causados por obras públicas e inmuebles cuya Administración y mantenimiento está bajo la custodia del Estado. 4. Daños accidentales causados por obras públicas ejecutadas por el Estado que representan una situación de riesgo objetivo.

Por otra parte, uno de los cimientos de este régimen, es el derecho que tienen los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los diferentes servicios públicos; en consecuencia, cuando la Administración Pública no cumple con la obligación de prestar adecuada y debidamente el servicio, aunado a la actuación ilícita, debe indemnizar al particular.

De este modo, es deber detenerse a analizar, ciertos elementos que integran este sistema de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, siguiendo la clasificación que sugiere el Máximo Tribunal de la República, en Sala Política Administrativa, mediante sentencia N° 239 de fecha 24 de febrero de 2000 (Caso: Freddy Bolívar vs. Cadafe) y ratificada en fecha 16 de noviembre de 2004, mediante sentencia N° 2.132 de la misma Sala, (Caso: Hilda Josefina Farfán vs. Ministerio de

Transporte y Comunicaciones, hoy Ministerio de Infraestructura), en las cuales señalan:

1) El incumplimiento de una conducta preexistente legalmente; 2) la existencia de un daño constituido por una afección a un bien o derecho tutelado por el ordenamiento jurídico o disminución patrimonial; 3) una actuación u omisión atribuible a la Administración; 4) la relación de causalidad: que el daño sea una consecuencia del incumplimiento, vale decir, una relación fuerte de todos estos elementos.

El primero de ellos se refiere al incumplimiento de una conducta preexistente legalmente establecida; evidentemente debe existir una conducta que legitime la actuación administrativa y, que al realizarla se demuestra el funcionamiento anormal del servicio.

En palabras de Ortiz (1995): “Si una falta ha sido cometida, es porque la marcha concreta del servicio no ha correspondido a sus leyes de funcionamiento, a las obligaciones a las cuales el mismo está normalmente sujeto (p.261)”.

En segundo lugar se encuentra a la *lesión o daño* que significa que la lesión puede resultar del funcionamiento anormal en la realización de cualquier clase de daño —grave o suave—, en el patrimonio del particular.

Es de advertir que existe una posibilidad enorme, en este tipo de régimen, donde el funcionamiento anormal o normal, es irrelevante a los fines de determinar la responsabilidad, porque de igual manera los daños se le imputan a la Administración, pues como bien expresó el autor citado:

... en algunos casos la responsabilidad administrativa puede establecerse con independencia de la idea de funcionamiento anormal, sea porque la actividad se sabe que es perfectamente conforme a Derecho (...) pero produce daños anormales y especiales antijurídicos, o sea porque ciertos daños anormales y especiales han sido producidos por una actividad administrativa que en nada importa determinar si la misma funcionó normal o anormalmente pues los daños le son imputables y una vez comprobada la responsabilidad queda envuelta (p.243).

De esta manera, el funcionamiento anormal, es lo preponderante, lo básico, lo elemental y lo determinante para exigir la responsabilidad administrativa, ya que es necesario, ese mal funcionamiento del servicio, para estar en presencia de la referida responsabilidad administrativa por falta o funcionamiento anormal.

En palabras de Ortiz (1995): "...la regla es que la víctima tiene que probar el funcionamiento anormal (...), en este régimen de responsabilidad el funcionamiento anormal es una condición indispensable" (p.248).

En este mismo orden de ideas, la autora Soto, (2003) opina que "...el daño surge como la causa del sistema de responsabilidad administrativa, no sería concebida como corolario de la responsabilidad" (p.32).

De tal forma que, no cabe la menor duda, debe ocurrir un daño como requisito previo para su indemnización, entendiendo por daño, lo expuesto por Henao, (1996) quien opina es "...el menoscabo patrimonial, y por indemnización el reestablecimiento del menoscabo" (p.438). Lo cierto es, que para que produzca reparación en este tipo de régimen resarcitorio, ese daño debe ser antijurídico, porque de lo contrario, no sería reparable y, en principio, debería ser soportable por la sociedad.

Por otra parte, en cuanto al elemento de la *culpa* pareciera en primer término, que no constituye un componente del sistema de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública; sin embargo, en algunos casos específicos, y tomando como base las ideas de la autora (2003), en el régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal "...es necesario demostrar la culpa de la administración o la culpa del funcionario" (p. 30).

Sobre este punto existe discrepancia en la doctrina, al referirse que la responsabilidad de la Administración Pública es objetiva, donde no es necesario demostrar la culpa, como concepto subjetivo, sino que existe un daño por parte de un agente del Estado, un incumplimiento a una obligación legal preexistente y por tanto debe repararlo

Siguiendo con la referida clasificación, de la jurisprudencia venezolana, se debe hallar la presencia de una actuación u omisión atribuible a la Administración, vale decir, una obligación administrativa, que se derive de una ley, reglamento, o de las funciones habituales que deben cumplir sus funcionarios.

Paillet, M. (2001) al estudiar la apreciación amplia de las obligaciones administrativas establece: “(...) la jurisdicción administrativa debe apreciar la rectitud de los comportamientos administrativos según un método realista que tiene en cuenta a la vez los elementos concretos de la acción pública y las exigencias del servicio” (p.166).

Lo realmente importante es que el no-cumplimiento a cabalidad de una *obligación administrativa* constituye un presupuesto necesario para incurrir en el sistema de responsabilidad administrativa por funcionamiento anormal objetivo, si bien es cierto que se debe recurrir a diversos estándares por la llamada relatividad del funcionamiento anormal, es necesario cumplir con las exigencias mínimas de calidad del particular (artículo 117 de la Constitución de 1999).

Y por ultimo, la relación de causalidad, que vendría siendo el daño como una consecuencia del incumplimiento, vale decir, la existencia de un vínculo causal entre la Administración y el daño antijurídico producido.

Es de advertir, que en este régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, según Ortiz (1995) la Administración Pública puede alegar cuatro causales de exoneración a saber: fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero y culpa de la víctima, sin embargo cada caso en especial será tarea del juez contencioso administrativo empezar a detallar y delimitar los anteriores conceptos.

Capítulo III

Servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento consagrado en la Ley de Aeronáutica Civil, Gaceta Oficial Nº 38.226 de fecha 12 de julio de 2005

Venezuela se encuentra enmarcada en un Estado democrático, social, de derecho y de justicia, según los postulados de la Constitución de 1999; bajo este argumento se fundamenta la importancia de la presente investigación que tiene como norte determinar los supuestos en los cuales el Estado venezolano podría ser responsable patrimonialmente ante la omisión, negligencia, retardo e imprudencia, entre otros, en la prestación eficaz del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento de accidentes o incidentes aéreos acaecidos en el país.

Se halla una verdadera justificación en el derecho que tienen todos los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos; y cuando la Administración Pública no cumple con esta obligación y actúa ilícitamente, debe indemnizar al particular.

Bajo esta premisa se hace imperiosa la necesidad de recordar los principios en los cuales se basa una prestación eficaz de los servicios públicos, aun cuando no es el tema central de este trabajo, con el permiso del lector y segura de la importancia y de la relación con el tema, se revisarán algunos puntos vitales.

En palabras, del Doctor Araujo (2003) se define la concepción de servicio público como “...la asunción de una gestión pública. La Administración Pública concentra o asume con carácter excluyente una actividad, cuyo ejercicio estará vedado por consiguiente a los particulares” (p.30).

De esta forma, tal como se encuentra configurado el Estado, el mismo se caracteriza por una excesiva actuación administrativa y a la par, debe realizarla eficaz y eficientemente, lo cual constituye una acción de prestación o de garantía prestacional. Continúa el referido autor enseñando que existen Estados, en los cuales se ordena una acción prestacional de los servicios públicos el cual consiste en que:

...El Estado no solamente se limita a dictar actos jurídicos, sino que también provee bienes y servicios hacia la comunidad (...). El Estado deja de ser un Estado abstencionista, y las exigencias políticas e ideológicas no se contentan con ese liberalismo a ultranza, sino que requieren del estado la intervención por la vía del suministro o la prestación de bienes y servicios hacia la colectividad, bien directamente, bien por delegación (p.34).

En opinión de Rivero (1984) se establece que existen dos acepciones o nociones del servicio público:

“...una en sentido concreto y otra en sentido material. La primera, referida al conjunto de agentes y medios que una persona pública afecta en una misma tarea; y la segunda, referida a una actividad de interés general que la Administración ha de asumir (p.472).

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, algunos autores como Chento citado por Rivero (1984) sostienen que existe una tercera acepción del servicio público y es la “...que se concibe como aquel que tiene previsto un cierto régimen jurídico con un conjunto de procedimientos y normas derogatorios del derecho común” (p.472).

Incuestionablemente, es una actividad del Estado donde se debe prestar de manera eficaz ya sea directa o indirectamente un servicio público, que se caracteriza por tener un régimen de derecho público y a su vez se encuentra obligado a realizar todas las actividades constitucionales, legales o reglamentarias impuestas, para el beneficio del interés general.

También señala Rivero (1984) que los elementos comunes a todas aquellas actividades que constituyen un servicio público se reducen a dos ideas, a saber: “...La primera, que el servicio público corresponde a la satisfacción de una necesidad de interés general. La segunda, que el servicio público, directamente o indirectamente, depende en última instancia de una autoridad pública” (p.473).

Para determinar cuándo se está prestando eficazmente un servicio público, se deben tomar en cuenta distintos parámetros o estándares, en virtud, de que el Estado se obliga a garantizar por medio de una serie de instrumentos jurídicos diversos servicios públicos y, en oportunidades, no se encuentran claramente determinados; pero en uno u otro caso, la marcha de la Administración debe actuar diligentemente, debe basarse en un estándar alto de calidad en el funcionamiento de los mismos.

La Constitución de 1999 en su artículo 117, establece el derecho que tienen todos los ciudadanos venezolanos de obtener servicios públicos de calidad, así como los mecanismos necesarios para la garantía del resarcimiento de los daños ocasionados por la violación de los mismos. Lo cual conduce a determinar que la Administración Pública se halla obligada a cumplir y de manera relevante con sus obligaciones.

En el caso concreto, es evidente que existe un aspecto importante en cuanto a la responsabilidad administrativa, por el funcionamiento del servicio público, tal como lo expresa González Pérez, citado por Araujo (2003), en cuanto a las situaciones litigiosas que pueden dar lugar los servicios públicos “(...) (ii) *funcionamiento*, que puede consistir en el no funcionamiento o a su funcionamiento anormal” (p.133). En tal sentido, cuando existe la obligación legal de prestar eficaz y vigorosamente un servicio público y el mismo no se realiza, podría generar y así lo hemos advertido, responsabilidad administrativa por lo que la doctrina ha denominado *funcionamiento anormal*.

Ahora bien, es necesario determinar si la búsqueda, asistencia y salvamento constituyen un servicio público prestado por el Estado directamente o indirectamente

o satisface un interés general; para analizar cada uno de los postulados anteriores se debe hacer un examen sobre la legislación pertinente.

El servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en Venezuela se encuentra regulado desde hace años, lo que refleja la inquietud de conocer de manera mas detallada en qué se fundamentan y por supuesto, su regulación legal vigente.

En palabras del profesor Deslacio, (1985) Los antecedentes de este servicio, “...se encuentran en el Derecho Marítimo, con normas que desde la antigüedad consagran los conceptos de asistencia y salvamento, primero como una obligación moral y luego como un deber jurídico legislado”. (p.313)

Se hace necesario para el desarrollo de la presente investigación, delimitar los conceptos del servicio público de rescate en Venezuela; por ello, a la luz de su mejor comprensión, se realizará una breve determinación de conceptos básicos y propios del área.

A los fines de comprender el efectivo significado del concepto de salvamento, se debe acudir a las fuentes del Derecho Marítimo, para poder disgregar la verdadera expresión “SAR”. Se debe advertir, en primer término que las siglas corresponden a la abreviatura de la expresión original en el idioma inglés “*search and rescue*”, lo cual por demás trae ciertas dificultades en países como Venezuela.

Haciendo una revisión literal de la traducción de la expresión “*rescue*”, se encontró que se refiere a “salvar”, lo que se debe entender como al “acto de salvar o liberar a alguien en peligro o cautiverio” (Diccionario “The Oxford Spanish Dictionary. Oxford University. 1998) Se evidencia de esta manera, que el término salvar se encuentra ligado a la idea de proteger, salvaguardar las vidas humanas ante una presunción o amenaza de peligro, sin embargo diversos partidarios han realizado una clasificación sobre el término dependiendo si se trata de personas o bienes. Así en palabras de Ramírez (2006) señala:

...que en base a la traducción literal e incorrecta del término “*rescue*” permite distinguir entre dos figuras del derecho marítimo: el salvamento

de vidas y el de bienes. Señalan así que a la concepción del salvamento de vidas humanas le corresponde a la palabra “rescate”, mientras que al salvamento de bienes lo designan con la palabra “salvamento” (p.2).

Sea que la palabra rescate o salvamento vaya ligada con personas humanas y la segunda con los bienes, la autora aclara que lo realmente importante es que en el derecho marítimo, surge la necesidad de distinguir entre ambas figuras, en virtud que ante un eventual acaecimiento, se deben diferenciar las operaciones que tienen por objeto los bienes involucrados y los destinados a salvaguardar las vidas humanas.

Siguiendo en la delimitación de las instituciones jurídicas pertinentes en el desarrollo de la presente investigación, se encuentra la figura de la *Asistencia*, que en términos latos, y de acuerdo el autor Delascio (1985) se desarrolla como aquella institución “....que tiene por objeto prevenir un siniestro que se advierte inminente” (p.313). Se infiere de la definición transcrita que, lo básico de la asistencia en materia de acaecimientos de accidentes o incidentes aéreos, es la prevención, cuando de una u otra forma se prevea la ocurrencia de un siniestro. Mientras que la figura del *salvamento*, según el autor “...tiene lugar cuando el siniestro ha ocurrido, y busca reparar el daño o atenuar las consecuencias que de él se derivan” (p.313).

Por su parte, la *búsqueda* es considerada como “...la acción de hallar, de inquirir, algo que se ha perdido, ...por tal el siniestro ya ha ocurrido, y de lo que se encarga es de hallar lo perdido” (p.312)

El doctor Fernández (1993), adopta con ciertas diferencias los conceptos antes descritos, dependiendo de la operación marítima, de que se trate, indica que “...el salvamento se refiere fundamentalmente a objetos”, vale decir, trae una subyacencia de tipo económico, pero lo realmente importante es que tales figuras búsqueda, salvamento y asistencia “...corresponden a una función pública atribuida a la autoridad que, sin matiz económico comercial, centra su finalidad en el salvamento de vidas humanas en contraste con el salvamento de objetos” (p. 396).

De lo anterior puede concluirse, a pesar de que se recurre al derecho marítimo en virtud de su génesis, que cuando se está en presencia de los términos antes

analizados, debe existir un sistema diseñado para el cabal cumplimiento del deber de protección, amparo, defensa y auxilio en la preservación de la vida humana, por parte del Estado, ante situaciones de riesgo.

En el Derecho Aeronáutico se apunta a entender que la búsqueda, asistencia y salvamento constituye un servicio público, que evidentemente viene a satisfacer el interés general, en virtud de la magnitud de la responsabilidad en cuanto a la protección y salvaguarda, como lo son las vidas humanas, asimismo, el servicio público es prestado directamente por el Estado venezolano. En líneas posteriores se analizará el régimen legal vigente sobre el servicio público en cuestión.

Este servicio público es prestado alrededor del mundo por personal técnico, capacitado, vale decir especialistas, cuyos particulares conocimientos, a la hora de acaecimiento de un accidente o incidente aéreo, resulta eficaz y exitosa la operación, cumpliendo, evidentemente, con la regulación interna en materia de aviación civil y la internacional, que regule la materia

Vale la pena destacar, que con base en estas delimitaciones conceptuales doctrinales, queda por indagar, si al momento de acaecer un siniestro aéreo en Venezuela este servicio es prestado de manera eficaz y eficiente, por parte del Estado. Estas instituciones jurídicas, representan una de las más antiguas y de gran significación e importancia en la legislación aeronáutica, derivada de la necesidad de procurar y prever mayores condiciones de seguridad a la navegación aérea, mediante la tutela o salvaguarda de tripulantes, pasajeros y efectos transportados.

En el Derecho de la Aviación, las normas nacionales han precedido a las convenciones internacionales, generalmente por aplicación de los principios, como ya se comentó, observados en el Derecho Marítimo. En este sentido, y de manera general, se puede decir, que la búsqueda, la asistencia y el salvamento en el Derecho Aeronáutico, comprenden el conjunto de medidas y reglas legales, bajo la concepción de un servicio público, sobre la cooperación que debe prestarse en caso de pérdida, accidente o incidente a una aeronave y a las personas (tripulación y pasajeros) y cosas a bordo.

3.1 Régimen Jurídico que regula el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en accidentes e incidentes aéreos

3.1.1 Régimen Legal Venezolano

El régimen jurídico venezolano relativo a la administración o regulación de las actividades de la Aviación Civil fue objeto de un proceso de revisión y modernización, que concluyó en el año 2001 con la promulgación del Decreto con fuerza de Ley de Aviación Civil publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.293 de fecha 28 de septiembre del 2001.

En la revisión de la exposición de motivos del referido Decreto Ley, se encuentra inserto lo siguiente:

....Las normas referidas a la búsqueda, asistencia y salvamento de aeronaves fueron ampliadas y desarrolladas a los fines de adaptarlas a la normativa internacional prevista en los estándares de seguridad contenidos en los anexos de la Organización de Aviación Civil Internacional, para garantizar que sean esas normas, ampliamente estudiadas y eficaces por los resultados que han arrojado en otros países, las que se apliquen en esta materia.

En la Ley de Aeronáutica Civil, ley que deroga parcialmente el anterior Decreto Ley, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.226 de fecha 12 de julio de 2005, se mantiene y se amplía la cobertura del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento de aeronaves, tripulantes, pasajeros y bienes transportados, en caso de accidentes o incidentes aéreos.

Esta Ley viene a completar el concepto de la autoridad aeronáutica, luego que entrara en vigencia la Ley de Aeronáutica Civil publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.215, en fecha 23 de junio de 2005,

reimpresa por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.226, en fecha 12 de julio de 2005.

De lo anterior se deduce que, los proponentes del mismo asumen responsablemente las bondades del proceso de modernización y de adaptación de normas para la administración del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento.

Algo importante y primario que se recoge en la exposición de motivos del Decreto Ley y que lo mantiene la novedosa Ley de Aeronáutica Civil, lo constituye la consideración de que "...se declara el interés público de estos servicios, señalándose la región de búsqueda, asistencia y salvamento que corresponde a Venezuela...". De igual forma, la Ley de Aeronáutica Civil señala en el artículo 92 ejusdem que "El Estado garantiza la prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en el territorio nacional, demás espacios geográficos y la región asignada en acuerdos internacionales...".

Este aspecto conceptual definitorio compromete en alto grado la responsabilidad del Estado de asumir con eficiencia y eficacia la administración del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en casos de accidentes o incidentes aéreos.

El artículo 1º, de la Ley de Aeronáutica Civil (2005) establece:

La presente Ley regula el conjunto de actividades relativas al transporte aéreo, la navegación aérea y otras vinculadas con el empleo de aeronaves civiles donde ejerza su jurisdicción la República Bolivariana de Venezuela.

A las aeronaves del Estado se les aplicará la presente Ley, solo cuando disposiciones previstas en ella así lo determinen.

De igual manera, se establece en el artículo 61 de la Ley de Aeronáutica Civil (2005) los servicios de navegación aérea, implementando que los mismos tienen carácter de servicio público esencial y la prestación de la competencia es del Poder Público Nacional, quien lo ejerce directamente o mediante el otorgamiento de

concesiones o permisos a organismos especializados, ya sean públicos o privados. Dentro de los servicios de navegación aérea se encuentran entre otros los servicios aeronáuticos de búsqueda, asistencia y salvamento, así como aquellos que garanticen la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea.

Dentro del articulado de la prenombrada Ley, se instituye de manera clara y precisa, que en caso de acaecer un accidente o incidente aéreo, el servicio de búsqueda, asistencia y salvamento aeronáutico, le corresponde única y exclusivamente al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, Instituto autónomo adscrito al Ministerio de Infraestructura. Ente que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 91 de la reseñada Ley, es el que debe garantizar la prestación del servicio, sin menoscabo del ejercicio coordinado de esta competencia con otros organismos.

Ahora bien, en cuanto a las actividades propias y específicas, que le son asignadas, es de aclarar que en el servicio de búsqueda, asistencia y salvamento la función elemental se refiere a la responsabilidad de colaborar en los procedimientos y prestar la debida atención a las personas afectadas por accidentes o incidentes aéreos, resaltando que el servicio es eminentemente de interés público.

Al determinarse con exactitud la función propia y específica del ente regulador de la aeronáutica civil en Venezuela, se debe resaltar las competencias que por Ley le son asignadas para el mejor funcionamiento y desarrollo de la institución del rescate. El ejercicio de esta competencia es de carácter obligatorio y por tanto, no es facultativo.

En materia de accidentes o incidentes aéreos en Venezuela, existe una dualidad de competencias en dos órganos de la Administración Pública, tal es el caso que el ente, de acuerdo a la ley que rige la materia, para colaborar y prestar de manera eficaz el servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, es el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, con las competencias asignadas que mas adelante se desarrollarán.

En tanto que, en la ocurrencia de siniestros aéreos, una de las principales innovaciones de la legislación aeronáutica civil venezolana, en el derogado Decreto-Ley fue la de separar la competencia en materia de investigación de los accidentes o

incidentes de aviación civil de la autoridad aeronáutica, respondiendo a ello según la exposición de motivos del referido Decreto Ley de Aviación Civil 2001: “(...) a un criterio de objetividad y justicia que debe prevalecer a la hora de realizar dichas investigaciones”.

En consecuencia, el órgano encargado por la Ley de Aeronáutica Civil (2005) de conformidad con el artículo 96, para el levantamiento e investigación de todos los elementos relacionados con los accidentes o incidentes de aviación en el país, donde estén involucradas aeronaves civiles, es el Ministerio de Infraestructura, quien deberá velar por el correcto cumplimiento de ésta, determinar las causas y establecer los correctivos que han de desarrollarse en función de la prevención, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que hubiere lugar.

Como ya se indicó, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, es el ente competente para prestar de manera obligatoria y eficaz la prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, recalcando que es la autoridad aeronáutica de la República y que de conformidad con la referida Ley de Aeronáutica Civil (2005) en su Título II dispone todo lo concerniente a la administración de la aeronáutica civil, donde expone que el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, será un ente de seguridad de Estado, de naturaleza técnica, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa, el cual tendrá entre sus competencias regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil, expedir o convalidar certificados, permisos o licencias, entre otras

A partir de 12 de febrero de 2005 entró en vigencia la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, publicada en Gaceta Oficial N° 38.333 el 12 de diciembre de 2005, la cual respaldará el régimen legal de la administración de la aeronáutica civil, robusteciendo a la autoridad aeronáutica venezolana.

En la ley de creación del Instituto de Aeronáutica Civil (2005) se expresa cuáles son las competencias del Instituto de Aeronáutica Civil y entre las más importantes se encuentran:

Velar por el cumplimiento de los Tratados Internacionales, suscritos y ratificados por el país en materia aeronáutica (aquellos tratados que de una u otra manera desarrollan el tema del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento), cooperar en la formulación y ejecución de la política aérea nacional, suscribir coordinadamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores acuerdos en materia aeronáutica de índole técnico o aerocomercial, así como proponer la normativa que reglamente las leyes en el ámbito aeronáutico, y dictar las condiciones generales para la eficaz prestación de servicios del transporte aéreo. De igual forma, debe verificar que se implementen y se cumplan las recomendaciones técnicas y de seguridad que se deriven de las investigaciones que se realicen en materia de accidentes e incidentes de aviación, entre otros.

Dentro del Título III, de la Ley de Aeronáutica Civil (2005), se inserta en el Capítulo IX Del Infortunio Aeronáutico, incluyendo a los Servicios de Búsqueda, Asistencia y Salvamento de aeronaves, de sus tripulantes, pasajeros y bienes transportados, en el caso de ocurrencia de accidentes o incidentes aéreos.

En este mismo orden de ideas, le corresponde al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, de conformidad con el artículo 92 de la referida Ley de Aeronáutica Civil (2005), garantizar la prestación del Servicio de Búsqueda, Asistencia y Salvamento de aeronaves, de sus tripulantes y pasajeros, en el territorio nacional, demás espacios geográficos y la región asignada en acuerdos internacionales.

De igual forma y, de acuerdo a los postulados internacionales, se prevé la obligación de prestar ayuda, en los procedimientos de búsqueda, asistencia y salvamento así como la de prestar la debida atención en el artículo 94 ejusdem, a todas las personas afectadas por accidentes o incidentes aéreos, además se extiende a las empresas de transporte aéreo, demás propietarios, operadores o explotadores de aeronaves civiles, capitanes de aeronaves, naves y a cualquier persona que sin estar en peligro preste toda la colaboración.

En el artículo 99 de la Ley de Aeronáutica Civil (2005) se estipula la obligación que tiene toda persona de informar cuando tenga conocimiento de cualquier accidente o incidente aéreo de aviación, así como de cualquier otro elemento relacionado con restos o despojos de aeronaves, asimismo, regula que cualquier autoridad pública que tenga conocimiento o participe en el hecho, está obligado a comunicárselo de inmediato a la autoridad aeronáutica de la República.

Se estipula un reembolso de los gastos e indemnización de los daños para los sujetos mencionados anteriormente, que se hubiesen producido a consecuencia de estas operaciones, aunque la Ley (2005) es clara que dicho reembolso estará a cargo del propietario u operador de la nave socorrida.

En cumplimiento y adaptación de normativa internacional que se revisará más adelante, se implanta la posibilidad de autorizar el ingreso de aeronaves civiles extranjeras para estos fines de búsqueda, asistencia y salvamento, cuando la urgencia lo amerite y, en caso de requerirse el uso de aeronaves militares extranjeras, dicha autorización debe realizarla el Presidente de la República.

En el caso de marras, cuando sucede un accidente o incidente aéreo, es incuestionable que el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento le compete al Estado Venezolano, a través de sus entes correspondientes, además contiene una regulación novedosa y adaptada a las exigencias de la materia en el ámbito internacional.

En fecha 06 de julio de 2004 en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.719 Extraordinario se publicó el Decreto N° 2.991 que contiene el Reglamento Parcial del Decreto con fuerza de Ley de Aviación Civil, el cual a pesar de ser anterior a la Ley de Aeronáutica Civil (2005), viene a ratificar la existencia y la obligación en la prestación eficaz y eficiente del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en Venezuela.

Finalmente, este marco jurídico de la materia aeronáutica, contemplado en la Ley de Aeronáutica Civil, y la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil y

Reglamento Parcial del Decreto con fuerza de Ley de Aviación Civil, se convierten en un respaldo para el desarrollo del servicio del transporte aéreo, y además generan un impacto positivo en el ámbito económico y jurídico que demuestra que la aviación civil en el ámbito nacional puede fortalecer y desarrollar eficazmente los diversos servicios aéreos, entre ellos, el servicio de búsqueda, asistencia y salvamento.

3.2 Orden de aplicación de las normas

En cuanto a este importante aspecto el referido Decreto-Ley en su artículo 2º, insta:

El orden preferente de aplicación e interpretación de normas y principios que regulan la aviación civil es: 1 Tratados Internacionales. 2. El presente Decreto-Ley, sus reglamentos y demás normas de desarrollo que al efecto dicte el Poder Nacional. 3. Las demás Leyes, en la materia de su especialidad. 4. Los principios generales del Derecho Aeronáutico y 5. La analogía.

Para efectos de la administración de actos relativos al funcionamiento y desarrollo de operaciones de la aviación civil se plantea un orden jerárquico de aplicación de normas, esencialmente se sientan las bases generales de regulación de la aviación civil, respetando y desarrollando las premisas que establece en principio, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y a su la vez reiterando la primacía de los compromisos internacionales adquiridos.

De acuerdo con esta clasificación es necesario revisar la regulación internacional, que sobre el tema del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento exista.

3.3 Régimen Internacional

Es incontrovertible la necesaria uniformidad internacional en las leyes que regulan el tránsito y tráfico aéreo, en virtud de que sin unidad y patrón internacional al cual ajustarse, llevaría consigo un sinnúmero de oposiciones de principios, normativas, teorías y doctrinas plenamente contrarias.

3.4 Desarrollo histórico del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en el ámbito internacional

- a) El Convenio de Bruselas 1910 se denomina “Asistencia y Salvamento de Aviones o por aviones en el Mar”, se estableció con carácter de deber jurídico la obligación de ayuda y asistencia que debe prestarse a los aviones en peligro y la obligación de los comandantes de aviones y de los capitanes de navíos de prestarse ayuda mutuamente.
- b) La Convención de París de 1919, instauro el derecho de los aviones de los Estados partes de ser asistidos por otras aeronaves en caso de peligro.
- c) La Convención Iberoamericana de 1926 se ratifica la asistencia y salvamento a que tienen todas las aeronaves.
- d) La Convención Panamericana de 1928, corrobora la obligación que tienen todas las aeronaves de los Estados contratantes de auxiliar a los aviones y tripulantes que se encuentran en peligro y la novedad en este tratado es que obliga a las aeronaves de cualquier nacionalidad a prestar auxilio.
- e) La Convención para la Unificación de determinadas Reglas sobre Asistencia y Salvamento de Aviones y por Aviones en el Mar, que entre otros aspectos, ratifica la obligación de auxiliar a personas que se encuentren en serio peligro y la obligación de las autoridades locales de regular el referido servicio.

3.5 Legislación actual en el ámbito internacional

- a) La Convención de Bruselas de 1938, la cual distingue dos clases de asistencia a las personas y bienes, obligando de nuevo socorrer a cualquier persona o bien que se encuentre en riesgo por un accidente aéreo. También reglamentó el derecho a la recompensa para los salvadores (tal como lo acaba de adaptar la legislación patria).

En palabras del autor Deslacio, (1985) la presente Convención contempla los aspectos más importantes en relación con el régimen jurídico de la búsqueda, asistencia y salvamento de aeronaves, el cual se complementa con las normas de aplicación

- f) El Convenio de Aviación Civil Internacional de 1950 (Anexo 12 “Búsqueda y Salvamento”), regula lo siguiente:

Todo Estado contratante se compromete a proporcionar toda la ayuda que le sea posible a las aeronaves que se hallen en peligro en su territorio y, a reserva del derecho de control de sus propias autoridades, a permitir que los propietarios de las aeronaves y exigir que las autoridades donde esté matriculada la aeronave, proporcionen la ayuda que las circunstancias exijan. (...)”.

De esta manera, según el autor citado no queda duda alguna de la normativa y métodos recomendados en el anexo 12, que pretenden el establecimiento, mantenimiento y operación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en cada país contratante, tratando de asegurar y de alinear la coordinación de este servicio, preservando la integridad de las personas que se pudiesen hallar en riesgo.

Para concluir, existe normativa internacional que reclama la existencia del servicio de búsqueda y rescate, ratificando de manera obsesiva, que la prestación del mismo debe ser eficiente, eficaz, vigorosa, efectiva para así garantizar un bien jurídico tutelado como es la vida.

Capítulo IV

Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por funcionamiento anormal en la prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en accidentes e incidentes aéreos en Venezuela

La presente investigación, se inserta dentro del concepto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, o como también suele denominársele “responsabilidad administrativa”, pero siempre en referencia a la *responsabilidad extracontractual*, vale decir, que no existe pacto, contrato o acuerdo alguno por parte de la Administración y del particular.

La responsabilidad administrativa extracontractual es una figura jurídica que se enmarca dentro de los parámetros de un Estado de Derecho, democrático en resguardo y en garantía de los particulares, esta institución de trascendental importancia para la construcción del estado moderno, permite que se configure el equilibrio que debe existir entre las potestades y diversas obligaciones del Estado para el mejor cumplimiento de sus fines y las diferentes gamas de actividades y servicios que poseen los particulares.

En Venezuela la institución de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública posee una verdadera base constitucional, al consagrar en el artículo 140 que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública“, lo cual al interpretar al artículo constitucional deja clara, precisa y contundente la posibilidad del estado venezolano responder por los daños y perjuicios que ocasione en el despliegue de sus actividades.

La exposición de motivos de la Constitución de 1999 con mayor exactitud y amplitud estableció el régimen de responsabilidad patrimonial, bajo una óptica de derecho público moderna, imponiendo “la obligación directa del Estado en responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”

Esta regulación constitucional no deja dudas de que cualquier órgano u ente administrativo debe responder patrimonialmente por cualquiera de las lesiones que cause a los particulares en el pleno ejercicio de sus actividades regladas, así como deja una amplia gama de posibilidades para que los particulares puedan exigir la responsabilidad de la Administración Pública bien por falta (funcionamiento anormal) o por sacrificio particular derivado de un daño causado por los servicios públicos o por cualquier actividad pública, sea administrativa, judicial, legislativa, electoral o de los órganos que conforman el poder ciudadano, así como de los entes públicos o privados en ejercicio de tales funciones.

El desarrollo de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, es muy significativo puesto que para hacer más vigorosa y responsable a la Administración Pública, se hace necesario que se aproxime la materialización de lo contemplado en los artículos 2, 26, 140 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, así como lo estipulado en la Exposición de Motivos de la misma.

Debe entenderse de manera clara que en un Estado de derecho con base democrática, aquellos que se encuentren ejerciendo el poder, y por su puesto marchando a los fines de realizar las diversas actividades que le son propias, sea de manera lícita o ilícita, deben resarcir los daños que causen por su actuación.

Lo realmente importante es que el no cumplimiento a cabalidad de una *obligación administrativa* constituye un presupuesto necesario para incurrir en el sistema de responsabilidad administrativa por funcionamiento anormal, si bien es

cierto que se debe recurrir a diversos estándares por la llamada relatividad del funcionamiento anormal, se hace necesario cumplir con las exigencias mínimas de calidad a que tienen derecho los particulares según lo estipulado en el artículo 117 de la Constitución de 1999. No quedando dudas de la existencia en el ordenamiento jurídico venezolano, del derecho que tienen todos los particulares de obtener un funcionamiento normal, eficaz y adecuado de los servicios públicos; y cuando la Administración Pública no cumple con esta obligación —constitucional legal— y actúa ilícitamente, debe indemnizar al particular.

Se ha estudiado en los capítulos anteriores que el Estado venezolano tiene un sinnúmero de actividades por desplegar en virtud de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias que le exigen el cumplimiento a cabalidad de las mismas, a los efectos de satisfacer el interés general de los particulares y poder dar cumplimiento a los fines básicos y esenciales del Estado moderno.

Bajo esta premisa, en Venezuela se encuentra enmarcado en la legislación interna la prestación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento regulado en la Ley de Aeronáutica Civil, servicio que se debe prestar de manera eficaz, pues consiste en la obligación legal de socorrer a las personas y bienes que se pudieran o se encuentren en peligro.

Por ello, a la hora de acaecer un accidente o incidente aéreo, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, creado por la Ley de creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, es el ente que tiene bajo su cargo un rol preponderante para la seguridad de la sociedad y que resulta bastante difícil de desempeñar.

La prestación del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, en caso de accidentes o incidentes aéreos, se encuentra bajo la titularidad del Estado venezolano, en el nivel político territorial la República, a través de un ente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, adscrito al Ministerio de Infraestructura.

La Ley de Aeronáutica Civil del 2005, en el artículo 91 establece que el servicio estará a cargo del Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento y demás subcentros

coordinadores regionales, designados por la autoridad aeronáutica. Ha de entenderse que son órganos adscritos al ente autónomo, con competencias exclusivas de búsqueda y salvamento sobre los infortunios aeronáuticos.

El ente que presta el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento, es desarrollado por funcionarios adscritos dependientes a la Administración pública, en sentido restringido, quienes por sus especiales y específicos conocimientos, se les ha facultado esta importante misión, en la que evidentemente se encuentra envuelto el interés público, representado por el deseo y la necesidad de preservar la seguridad de las vidas humanas y de la nación.

Sin embargo, cabría recordar que estos servicios públicos a pesar de que se encuentran establecidos como obligaciones legales preexistentes, son muchas y a veces hasta indefinidas las funciones, tareas y misiones que el Estado debe realizar, por tanto la doctrina ha establecido que a la hora de determinar responsabilidad patrimonial extracontractual en contra del Estado, no puede ser tan objetiva, sino que debe analizarse cada caso en específico, en virtud de que cada tipología reconoce ciertos elementos que le son propios.

En palabras de Ortiz (1995) al referirse sobre el punto concreto opina sobre la relatividad y la variabilidad del funcionamiento anormal, ya que es difícil colocar una barrera sobre la determinación de cuándo el funcionamiento es normal o anormal, por tanto expresa:

Con textos o no, será el juez quién a través de la interpretación integrativa y evolutiva de las normas expresas —si las hay— y de los principios generales, deberá detectar o descubrir, en los casos concretos, las faltas o funcionamientos anormales de la Administración (p.278).

Lógicamente, que el Juez contencioso administrativo tiene una loable tarea, que a la hora de particularizar el caso específico, deba exigir un rendimiento positivo y eficaz en la prestación del servicio público, caso contrario, se relajarían normas de

derecho público que le garantizan a los particulares una integridad en su esfera subjetiva-patrimonial.

Durante la presente investigación se ha venido analizando, la importancia en la prestación eficaz y eficiente del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos, con el objeto de no invadir en el terreno de la funcionalidad normal o anormal del mismo, en virtud de que de llegar a demostrarse la no funcionalidad del servicio podría generar responsabilidad patrimonial de carácter extracontractual.

Según Ortiz, (1995) “...no es de extrañar que tales servicios sean sometidos a niveles altos de anormalidad funcional o a la exigencia de errores o faltas graves a los fines de implicar su responsabilidad patrimonial frente a los posibles afectados por su funcionamiento” (p.532)

De esta manera, puede decirse que existen actividades administrativas (servicios públicos), que tienen niveles altos de anormalidad por su funcionamiento, pero en el caso concreto, cuando al referirse al sector aeronáutico, ha de tomarse en cuenta las características de este medio de transporte, por lo que no sería equitativo imponer un deber de asistencia u obligación de auxilio en forma absoluta.

Sin embargo, la Ley de Aeronáutica Civil, sobre la base de las adaptaciones internacionales que se realizaron, atribuye de manera expresa una prestación eficaz en el servicio de control y apoyo a la navegación aérea, y a la par otorga plenas y exhaustas competencias de búsqueda, asistencia y salvamento al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, estableciendo que es de interés público; así como la obligación absoluta de participar el ente aeronáutico en la búsqueda, asistencia, salvamento y prestar la debida atención a las personas afectadas por accidentes o incidentes aéreos.

A tales fines, es necesario precisar bajo cuáles premisas el Estado venezolano podría llegar a ser responsable patrimonialmente por el funcionamiento anormal o faltas graves, a la hora de no cumplir con la obligación legal preexistente de socorrer a victimas en un accidente o incidente aéreo. Es clave pensar, que como obligación legal en la prestación eficaz y eficiente del servicio, el ente aeronáutico debe tomar

las previsiones y las determinaciones prioritarias para la resolución de asuntos de interés como el presente.

Por ello se considera clara y acertada la enseñanza del Dr. Ortiz (1995) al señalar que la mayoría de los servicios públicos están sometidos a altos niveles de anormalidad, pero que se deben tener unos estándares mínimos para que la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones así como los particulares tenga mas despejado un panorama de acción.

Sobre la base de lo anterior, es imperioso realizar una lista mínima de estándares sobre los cuales el Estado está obligado a cumplir en el rendimiento positivo y balanceado del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento.

Antes de enumerar la lista de estándares que la autora considera como mínimas, vale aclarar, como punto previo, qué es un accidente aéreo; el Instituto Aeronáutico mediante la Regulación Aeronáutica Venezolana N° 1, define lo que constituiría un accidente de aviación y que bajo tales términos, se encuentran frente a un infortunio aeronáutico, lo cual traería como consecuencia la búsqueda, asistencia y salvamento de manera obligatoria, a saber:

Todo suceso relacionado con la utilización de una aeronave, que ocurre dentro del período comprendido entre el momento en que una persona entra a bordo de la aeronave, con intención de realizar un vuelo, y el momento en que todas las personas han desembarcado. ([www.inac.gov.ve/información/leyes/regulaciónaeronáutica venezolana](http://www.inac.gov.ve/información/leyes/regulaciónaeronáutica_venezolana) (RAV1), 19 de agosto de 2006)

Se observa que es una expresión, bastante extensa “suceso”, puesto que los elementos preponderantes para el ente aeronáutico que caracterizan un accidente de aviación son: a) la presencia de una aeronave (elemento objetivo), b) la presencia de personas (elemento subjetivo) y c) la entrada a bordo hasta el desembarque (elemento temporal), lo que obliga a especular que para el ente aeronáutico ocurre un accidente aéreo sólo cuando se encuentra involucrado personas y no bienes,

asimismo todo suceso —término que se repite— es amplio y por ende, los estándares no deben ser tan sesgados.

En el derecho de aviación, es comprometido establecer los estándares mínimos del funcionamiento anormal del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, en virtud de que gracias a esa relatividad y variabilidad que se ha venido estudiando no se puede traer lista de estándares de países extranjeros, ya que se debe revisar la situación jurídica-política-social de cada país.

Vale recordar, que será el Juez contencioso administrativo, que en cada caso especial, revisará la eficacia o no en la prestación del servicio, tomando en consideración los siguientes estándares, entre otros, en primer lugar es necesario una excelente organización administrativa en el servicio, contando para ello con estructuras e infraestructuras en todas las regiones de desarrollo del país, y no con una oficina a nivel central como ocurre con el Instituto de Aeronáutica Civil Venezolano, que tiene su sede en la ciudad de Caracas y no cuenta con infraestructuras en las diferentes regiones del país, que permitieran con base a la descentralización administrativa, prestar en el momento oportuno una debida adecuación al servicio publico de búsqueda, asistencia y salvamento.

En segundo término, debe presumirse el buen funcionamiento del servicio, que en todo caso dependerá de la utilización de diversos parámetros, en los cuales se encuentra: a) personal capacitado, idóneo, preparado, con el objeto de emplear recurso humano que permita prestar auxilio pronto y eficaz: b) medios económicos, financieros, tecnológicos adaptados a las normativas internacionales aéreas, y a la realidad sociopolítica del país, se considera imprescindible una flota tecnológica de equipos de radar, búsqueda y rescate que permitan la mejor y eficaz prestación en el servicio.

El comportamiento del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de ocurrencia de accidentes o incidentes aéreos en Venezuela, debe ser eficaz e idóneo, a los efectos de cubrir todas y cada una de las necesidades morales, psicológicas y físicas de las personas que se encuentren vinculadas al punto.

De igual forma, se deben estudiar para el caso en específico las circunstancias de tiempo y lugar, puesto que se hace necesario que a la hora de realizar un vuelo tomen en consideración las previsiones de los daños, que el Estado se vincule desde el inicio del vuelo hasta la llegada del mismo, a los efectos de poder enlazar la responsabilidad del Estado en la búsqueda, asistencia o salvamento.

Se debe tomar en cuenta en todo momento los derechos de los particulares en la ocurrencia de un siniestro aéreo, respetar y conservar la vida de los seres humanos, a los efectos de la integridad social.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, y de conformidad con los estándares variables de funcionamiento en cada servicio público, vale la pena acentuar, que el ente regulador de la materia aeronáutica, en virtud de las atribuciones asignadas por Ley en el año 2005, ha estado realizando una serie de gestiones para cumplir de manera eficaz el servicio. En consecuencia, la Gerencia de Búsqueda y Salvamento del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, en cumplimiento del referido decreto-ley dictó unas *normas provisionales* para el caso de acaecer accidentes o incidentes aéreos en Venezuela las “Funciones del Centro Conjunto de Búsqueda y Salvamento de la República Bolivariana de Venezuela”, (Anexo 1)

De manera que, para la determinación de la responsabilidad administrativa, derivada por el funcionamiento anormal del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en Venezuela, por la ocurrencia de accidentes o incidentes aéreos, se hace necesario observar las actividades materiales o de campo, realizadas por la Administración Pública, así como examinar la organización administrativa del servicio (recursos humanos, materiales, económicos, logísticos, mal estado o defectos, entre otros).

Por tal, de acuerdo con lo expuesto por el profesor Ortiz, (1995) “...puede haber responsabilidad por funcionamiento anormal independientemente de si los daños provienen de la organización del servicio (...) o de su mal cumplimiento o desenvolvimiento en la acción (...)”.(p. 532)

En materia de accidentes o incidentes aéreos, el funcionamiento anormal del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento por parte del Estado venezolano, han sido abundantes y sus consecuencias han sido lamentables. Se trata entonces, de fallas, de faltas de organización en el referido servicio público, que tiende a agravar la cantidad de siniestros y de daños. Tal es el caso, de accidentes acaecidos en el país conocidos como (caso: Viproca 20-21 de diciembre de 1997/ caso: YV-1060CP Parque Nacional Chorro del Indio 13, 14 y 15 de julio de 2003,/ caso: Avioneta Cessna, US06G YV-1580 Archipiélago Los Roques-Valencia, Cerro La Guacamaya Parque Nacional Henry Pittier 24 de julio de 2006), el segundo caso registrado posterior a la entrada en vigencia del Decreto Ley de Aviación Civil de 2001, debidamente adaptado a la normativa internacional imperante en la materia y el último posterior a La Ley de Aeronáutica Civil 2005.

En el primero de estos accidentes cuando la aeronave YV-539C, impactó aproximadamente a 20 kilómetros de la costa, quedando, según reportes de pilotos presenciales del accidente, prácticamente todos sus ocupantes vivos y fuera de la aeronave siniestrada y, debido a la tardía respuesta de las autoridades, solo una (1) persona fue encontrada con vida, fue recuperado un (1) cadáver y el resto quedaron reportados como desaparecidos.

En estos sucesos ocurrieron grandes desavenencias, y el Estado no fue lo más eficaz y eficiente en cumplimiento de sus funciones, tal como lo afirmó en fecha 19 de julio de 2003, la Organización Nacional de Salvamento y Seguridad Marítima de los Espacios Acuáticos de Venezuela (ONSA A.C.) donde observó:

...con preocupación los acontecimientos que envolvieron el caso del YV-1060CP, acaecidos días atrás en el Parque Nacional Chorro del Indio, en vista de que de alguna forma, se repiten ciertos elementos ocurridos en el caso del YV-539C, mejor conocido como VIPROCA. (consulta en <http://www.onsa.org.ve>, 27 de marzo de 2005).

En dichos accidentes aéreos, sus tripulantes, al impactar a tierra se encontraban con vida, y es inexplicable cómo es que el Estado Venezolano teniendo entes competentes y capacitados para ello, no los hubiese rescatado a tiempo, dando cumplimiento a lo que se ha reseñado del *funcionamiento anormal*.

De acuerdo con las informaciones suministradas, continúa reseñando la Organización Nacional de Salvamento y Seguridad Marítima de los Espacios Acuáticos de Venezuela (ONSA A.C.)

...luego de que el YV-1060CP se precipitara a tierra, todos sus ocupantes se encontraban con vida. La operación que duraría más de 58 horas, tuvo como resultado que por la falta de atención temprana (tiempo de respuesta) cuatro (4) de los nueve (9) ocupantes no llegaron vivos a un Centro Médico de Asistencia

En el último de los casos reseñados Caso: Henry Pittier el Estado venezolano no fue diligente, en virtud de que el hallazgo de la nave impactada en el mes de julio de 2006 fue efectuado en el mes de septiembre de 2006, casi dos meses después, por familiares de las víctimas, en aeronaves alquiladas, ya que la prestación del servicio de búsqueda y salvamento por las autoridades competentes no fue realizado debida y oportunamente.

Es innegable la responsabilidad administrativa que se genera por la no asistencia debida de auxilio a estas personas, que evidentemente se encontraron en un riesgo o peligro, razones obvias para determinar que una falla en la eficaz prestación del servicio de búsqueda, asistencia y rescate en caso de accidentes o incidentes aéreos, se deba a que la organización administrativa del mismo tenga su sede operativa en la ciudad de Caracas y no pueda atacar con celeridad los siniestros, sino que dependa de los órganos de defensa civil de los estados federados respectivos.

Por lo anteriormente expuesto, el norte de los estándares de normalidad del funcionamiento del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos, no puede ser otro que el rescate de vidas, de personas

que luchan por sobrevivir, por tal se hace necesario tomar las medidas necesarias para equipar adecuadamente el Sistema Nacional de Búsqueda y Salvamento en el ámbito nacional, puesto que en el Estado Táchira, estado donde ocurrió uno de los accidentes aéreos mencionados, no existe sede alguna del SAR o Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, ente competente según lo establece la ley para cumplir con puntualidad, rapidez y eficacia tal servicio.

Es importante destacar, que según información suministrada por la División de Operaciones y Comunicaciones del Instituto Autónomo de Protección Civil del Gobierno del Estado Táchira existen en el país organizaciones voluntarias relacionadas, que se han preparado y aportan un valiosísimo recurso humano, siempre dispuestos a colaborar en este tipo de emergencias y que por lo general, suelen encontrarse más cerca de la escena, los denominados grupos voluntarios de rescate.

Equivalentemente, es indispensable la dotación de recursos materiales para mejorar la efectiva prestación del servicio de búsqueda y salvamento, aunque es de acotar que en fecha septiembre del año 2004, el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), hoy denominado, Instituto de Aeronáutica Civil, dotó de equipos al Servicio de Búsqueda y Salvamento (SAR), según el Ministerio de Infraestructura:

...con una inversión de 2,3 millardos de bolívars (US \$ 1.176.562,00), (...) con el objetivo de equiparlo con los centros de Búsqueda y Salvamento de los países más avanzados del mundo. (...) Esta inversión comprende la adquisición de equipos de rescate, supervivencia, señalización, acampada, auxilio médico, y comunicaciones, necesarios para el desarrollo exitoso de las tareas que deben acometer los miembros de este servicio cuando suceden incidentes que ameritan la intervención de esta dependencia. De esta forma, se les equipa con tecnología de punta, brindando el beneficio adicional de adecuar esta unidad a los estándares internacionales que existen sobre la materia. (<http://www.minfra.gov.ve>, 23 de marzo de 2005).

A la par, y en aras de una perfecta adecuación a la normativa internacional, se hace forzoso erigir un Centro Coordinador conjunto —aéreo y marítimo— de

Búsqueda y Salvamento, en donde no solo exista personal especializado para situaciones de servicio de búsqueda y rescate, sino además, se cuente con equipos operativos capaces de intervenir en los escenarios más comunes y propios de Venezuela.

Sobre las determinaciones anteriores, en Venezuela la responsabilidad patrimonial del Estado, por funcionamiento anormal, deriva de una serie de aplicaciones de principios generales del derecho, así de la normativa constitucional a la que se hizo referencia anteriormente.

En este orden de ideas, es deber recordar que la responsabilidad de la Administración Pública contiene una serie de características específicas, propias del referido sistema, de las cuales puede mencionarse: a) abarca todas las vertientes administrativas, vale decir, actividad e inactividad; b) se busca una responsabilidad directa, en la cual la Administración debe responder siempre a la víctima; c) de acuerdo con los postulados de organización administrativa se aplica a toda la Administración, político territorial (nacional, estatal y municipal) o no territoriales (personas de derecho público o privado) y por ultimo, d) la lesión debe ser antijurídica.

Conforme a la doctrina, legislación y jurisprudencias analizadas, no cabe la menor duda de la procedencia de la reparación del daño material provocado por la no prestación efectiva de búsqueda y salvamento en accidentes o incidentes aéreos. En consecuencia cualquier particular afectado moral, psicológica y patrimonialmente, a causa de la actuación culposa o negligente del ente, puede solicitar del Estado, conforme lo estipula el artículo 140 de la Constitución de 1999, la indemnización del daño sufrido como una consecuencia directa e inmediata del funcionamiento anormal del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento.

Es de preponderar, que el Estado regula el servicio de búsqueda, asistencia y rescate, prestándolo de manera directa a través de entes bajo su dependencia (Instituto Nacional de Aeronáutica Civil), aunado a la forma en que funda tal

actividad, no cabe duda de que su actuación puede ser objeto de responsabilidad administrativa y en consecuencia debe resarcir cualquier daño provocado.

El Estado tiene la obligación constitucional y legal de responder patrimonialmente por el funcionamiento anormal del servicio público de asistencia, búsqueda y rescate, por lo tanto en caso de demostrarse que el Estado actuó negligentemente o en total desapego de los estándares internacionales relacionados con la materia de rescates en caso de accidente o incidentes aéreos, podrá ser demandado ante los órganos jurisdiccionales competentes, de conformidad con el artículo 259 de la Constitución de 1999, a fin de lograr la reparación de los daños y perjuicios causados a los particulares, por la falta o falla de la prestación eficaz y eficiente en la prestación del servicio público.

Es innegable, que el Estado Venezolano puede ser demandado (legitimado pasivo) en los casos de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento, en accidentes o incidentes aéreos, por ello la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004) regula en el artículo 21 el proceso de demandas contra los entes públicos, con la finalidad de que se le indemnicen los perjuicios causados, siempre y cuando se cumplan una serie de fases o requisitos:

a) Primeramente, es obligatorio que la víctima, que haya sufrido el perjuicio o que haya sido lesionado moral, psicológica o económicamente como consecuencia de la conducta ilícita de la Administración Pública, demuestre la existencia del daño, y a la par, que ese daño es antijurídico.

b) En segundo lugar, aquel sujeto que haya sufrido el daño o la lesión en su patrimonio, debe probar la existencia de una relación de causalidad directa entre la conducta ilícita del ente competente para la búsqueda y salvamento oportunamente y el resultado de tal conducta, vale decir, el daño. De tal manera, que es menester demostrar que de no haberse producido un funcionamiento anormal del servicio de búsqueda y rescate, ese daño no habría ocurrido.

c) A la par, para que una indemnización pueda tener frutos positivos debe comprobarse que no exista una causa de exoneración, en el sentido que se demuestre la presencia de una de ellas, excluiría la imputación del daño a la conducta ilícita de la Administración Pública y, por tanto, se declararía improcedente la acción contra el Estado por responsabilidad patrimonial.

Según Sentencia N° 4621 de fecha 07 de julio de 2005 Caso: Corporación de Servicios Integrales SIC, C.A., contra Banco Industrial de Venezuela, (www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/julio/04621-070705-2000-0382.htm) Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero, la Sala Político Administrativa ratificó su criterio en cuanto a los requisitos para que proceda la Responsabilidad extracontractual del Estado:

...Para que proceda la responsabilidad extracontractual es necesario que estén cumplidos los siguientes requisitos: que exista una falta o culpa (el hecho ilícito), que en efecto se haya producido un daño y finalmente que sea demostrada la relación de causalidad, pues no basta la prueba del daño, sino que es necesario también que el mismo pueda atribuirse al hecho ilícito predeterminado. El cumplimiento de los referidos requisitos o condiciones, debe ser concurrente, de tal forma que de faltar uno solo de ellos produce que no prospere la pretensión que sobre la base de la citada responsabilidad se exija.

A la luz de los postulados de la Constitución de 1999 y las diversas leyes que regulan la materia de aeronáutica, así como la protección adjetiva en resguardo de los derechos de los particulares o usuarios, el Estado venezolano es responsable patrimonialmente por la falta en la prestación eficaz del servicio de búsqueda, asistencia y salvamento, pues es de interés público y a favor de la colectividad nacional e internacional, mantener en resguardo la vida de seres humanos.

En otro orden de ideas, aunque no constituya el tema central de la presente investigación, es necesario recalcar, que no cabe duda de la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado Venezolano por la falla del servicio antes mencionado, sin embargo también cabría la posibilidad de la responsabilidad

personal del funcionario publico, que a pesar de contar con todos los medios idóneos (humanos, económicos, financieros, tecnológicos, entre otros) no cumple con las especificaciones del servicio de rescate y asistencia en accidentes o incidentes aéreos; el Estado igualmente tendría responsabilidad objetiva patrimonial pero contaría con la acción de regreso contra el funcionario público que no realizó oportunamente su labor, de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 139 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela.

Y para concluir, en cuanto al servicio de búsqueda, asistencia y salvamento en Venezuela, es de destacar la inexistencia de un régimen de responsabilidad en la materia, que sobre la base de los fundamentos jurídicos desarrollados, distribuya en forma equitativa los riesgos implícitos en dicha actividad, de tal forma que representa para el Estado venezolano, siguiendo las palabras de Padros, J. (1999) “...un incentivo a la ineficiencia de los entes que prestan el servicio en nombre de un Estado negligente y hasta ahora impune”. (Consultada en <http://www.umc.edu.ve>, 02 de noviembre de 2003).

Aunado a lo anterior, la carencia de un desarrollo doctrinal y jurisprudencial que permita actualizar y colaborar con el servicio de búsqueda y salvamento en forma permanente, por tal razón es motivo de un análisis y reflexión, que conlleva la necesidad de que sean revisadas las estructuras sobre las que encuentra configurado el servicio, en procura de mayores estándares de seguridad, eficacia, eficiencia que con certeza beneficiaría y mejoraría el servicio de control y navegación aérea.

Capítulo V

Conclusiones

El régimen de responsabilidad por falla o falta de funcionamiento normal del Estado, viene a ser la consecuencia de la construcción de un Estado de Derecho, y de justicia donde se enmarca el ordenamiento jurídico a la realidad sociopolítica, dejando en el recuerdo la existencia de un Estado irresponsable, pasando al estadio de reconocer jurídicamente la institución de la responsabilidad absoluta de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones; vale recordar, que siendo una figura jurídica propia del Derecho Civil (normas de derecho privado) los orígenes de su aplicación en el campo del Derecho Público no tuvo buena recepción, en el sentido de que fue utilizado bajo la óptica de normas subjetivas, avanzando en el correr del tiempo y traspolando la referida figura jurídica al campo propio del Derecho Público, estableciendo un sistema objetivo.

Ardua labor, se debe al desarrollo doctrinal y jurisprudencial al tratar de interpretar de manera eficaz, integral y armónica las normas del ordenamiento jurídico, principalmente las normas de rango constitucional donde se establecen los derechos fundamentales de los ciudadanos en total vinculación con las reglas de funcionamiento y aplicación de la Administración Pública.

Actualmente, existe un sistema completo e integral de responsabilidad objetivo de la Administración Pública previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, así como en un sinnúmero de leyes de derecho público, que encauzan la institución de la responsabilidad del Estado con plena autonomía y originalidad, que obligan a ser aplicadas preferentemente que cualquier otro sistema de responsabilidad y mucho menos con normas de derecho privado.

El sistema de responsabilidad objetivo establecido en el artículo 140 de la Constitución de 1999, comprende dos regímenes derivados de la responsabilidad extracontractual, el primero de ellos referido al de responsabilidad sin falta o por sacrificio del particular, casos en los cuales la Administración Pública ha actuado con apego a la legalidad y de todos modos ocasiona daños, donde se puede originar la ruptura del principio de la igualdad ante las cargas públicas; el segundo régimen denominado por falta o falla de la Administración Pública, que se produce por el funcionamiento anormal en la prestación de los servicios públicos, vale decir la Administración Pública comete una falta porque no se ha sujetado a las obligaciones que le imponen las leyes (en sentido amplio) en la prestación de su actividad y, por tanto, debe indemnizar los daños causados.

Uno de los principios importantes en el que se fundamenta este régimen por falta de la Administración Pública, se refiere al derecho que tienen los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los diferentes servicios públicos, por tanto, cuando la Administración Pública no cumple con la obligación de prestar adecuada y debidamente el servicio público, aunado a la actuación ilícita, indudablemente en un Estado con principios democráticos y de base responsable se debe indemnizar al particular.

Sin duda alguna, el Estado está obligado a la prestación de manera eficaz, ya sea directa o indirectamente, de los servicios públicos, los cuales se deben caracterizar por tener un régimen de derecho público que obliga a realizar todas las actividades constitucionales, legales o reglamentarias impuestas, para el beneficio del interés general y de la colectividad.

Existe en el país una gama extensa de actividades que el Estado venezolano debe desplegar para satisfacer las necesidades colectivas, lo cual demanda un rol preponderante para la efectiva regulación y gestión de los mismos, los cuales en su mayoría son prestados en forma exclusiva por el Estado, donde evidentemente se debe tener presente regulaciones de tipo de control, de planificación, regulación, entre otras.

En este sentido, se halla el servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento en caso de accidentes o incidentes aéreos, servicio prestado de manera directa por el Estado Venezolano, a través de un ente autónomo con personalidad jurídica, en el cual la ley de la materia regula lo pertinente.

Existiendo un conjunto normativo conducente a materializar la regulación del Derecho Aeronáutico, política orientada a resguardar en primer lugar las vidas de los seres humanos, así como sus bienes y la plena adaptación a los acuerdos internacionales que rigen la materia, es por ello que en la Ley de Aeronáutica Civil (2005), se inserta un Capítulo referido al Infortunio Aeronáutico, donde incluye el Servicio de Búsqueda, Asistencia y Salvamento de aeronaves, de sus tripulantes, pasajeros y bienes transportados, en el caso de ocurrencia de accidentes o incidentes aéreos, recalcando que es de interés público, otorgando plena competencia al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, a los fines de garantizar eficaz y efectivamente la prestación del servicio.

Desde un punto de vista normativo, se debe concluir que las esferas de competencia en materia del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento, a la par de la responsabilidad patrimonial que se puede derivar por el mal funcionamiento del mismo por parte de la Administración Pública, han sido superados, bajo la plena óptica del derecho público.

Sin embargo, debe reconocerse que en la práctica la falta de liderazgo, la falta de organización administrativa, la marcada ausencia de personal capacitado, y el abandono por recursos idóneos tecnológicos y eficaces para las operaciones del servicio, hacen que resulte ineficiente el ejercicio de la competencia del Instituto de Aeronáutica Civil que tiene atribuida por la ley.

Vale recordar, que la competencia no solo concede la facultad de actuar, sino que también constituye una obligación y un límite dentro del cual puede actuar el órgano o ente administrativo, por lo que la autoridad aeronáutica administrativa en Venezuela se encuentra actualmente bajo el imperio del mandato legal del ejercicio de la coordinación, supervisión y eficacia en la prestación del servicio público de

búsqueda, asistencia y salvamento, de lo contrario generaría faltas o fallas en el funcionamiento del referido servicio, generando la posibilidad de que el particular afectado por la mal prestación del mismo, pueda solicitar la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, originando sin duda alguna, la responsabilidad patrimonial del Estado de manera extracontractual, la cual incide directamente en la esfera jurídica subjetiva patrimonial del particular, y generalmente este tipo de responsabilidad ha contrariado normas estipuladas en el ordenamiento jurídico, ya sea constitucional, legal o reglamentario.

Desafortunadamente, este tipo de régimen de responsabilidad por falta o falla en la prestación efectiva de los servicios públicos, es del mayor porcentaje de casos acaecido en Venezuela, en virtud que los servicios públicos no alcanzan un nivel medio de beneficio o rendimiento, por tanto al producirse la falta e incurrir el Estado en el incumplimiento de una norma del ordenamiento jurídico, incurre el Estado venezolano en responsabilidad administrativa y por ende el particular afectado puede solicitar la indemnización del perjuicio ocasionado.

Por tanto, toda reclamación derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública debe ventilarse de conformidad con lo establecido en el artículo 259 de la Constitución de 1999 y demás principios constitucionales, en sede de la jurisdicción contenciosa administrativa.

A tal efecto, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004), se instaura el proceso contencioso administrativo de demandas contra los entes públicos, basadas en pretensiones de condena que tienen su origen en la responsabilidad extracontractual de la Administración, a los fines de obtener la condena al pago de sumas de dinero o la reparación de los daños y perjuicios, e incluso el reestablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada.

Igualmente, exige la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004), en el artículo 21 que en los juicios en que sea parte la República o que se instaure demanda contra ella, debe agotarse previamente el procedimiento administrativo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001),

disposiciones que se refieren a privilegios y prerrogativas procesales que goza el ente político territorial República y que en el caso específico del Instituto de Aeronáutica Civil, por ser un instituto autónomo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001), se le extienden estos privilegios o prerrogativas.

Por otra parte, vale resaltar que el poder legislativo debe dictar la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ley adjetiva que vendría a regular todos y cada uno de los procesos en materia contencioso administrativa, y de esta manera establecer un procedimiento de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, con el objeto de que los particulares a la hora de ejercer sus derechos tengan una verdadera tutela judicial efectiva.

Para concluir, existe sin lugar a dudas un bloque normativo- constitucional legal- que permite que cualquier particular afectado por el mal y deficiente funcionamiento del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento, en caso de accidentes o incidentes aéreos por parte del Instituto de Aeronáutica Civil, adscrito al Ministerio de Infraestructura, pueda exigir por los medios judiciales competentes de manera contundente la contraprestación e indemnización por los daños ocasionados.

De igual manera ese bloque constitucional-legal permite al juez contencioso administrativo declarar, teniendo presente los diversos niveles de anormalidad del servicio en referencia, la responsabilidad de la Administración Pública en sentido objetivo, por la plena demostración de la mala prestación del servicio público de búsqueda, asistencia y salvamento y, a su vez, condenar a la Administración al pago de sumas de dinero, a la reparación de los daños y perjuicios, y al reestablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, para de esta manera, aplicar el régimen de responsabilidad objetivo-patrimonial de la Administración Pública.

Definición de Términos

Con el fin de evitar erróneas interpretaciones y para aclarar cualquier clase de duda que se le pudiera presentar al lector, se anexa una pequeña lista de vocablos utilizados en el presente trabajo:

Accidente: “Todo acontecimiento que ocasiona un daño (...) genera Responsabilidad” (Cabanellas, G. (1981) (p. 7).

Asistencia: “Concurrencia a un lugar. Presencia actual en un punto. Socorro, favor, ayuda” Cabanellas, G. (1981) (p. 28).

Búsqueda: Es considerada como “(...) la acción de hallar, de inquirir, algo que se ha perdido, (...) por tal el siniestro ya ha ocurrido, y de lo que se encarga es de hallar lo perdido” Deslacio, V. (1985) (p.312).

Daño: “(...) el detrimento, perjuicio o menoscabo que por acción de otro se recibe en la persona o en los bienes” Cabanellas, G. (1981) (p. 85).

Indemnización: “Resarcimiento económico del daño o perjuicio causado” Cabanellas, G. (1981) (p. 158).

Responsabilidad aeronáutica: el Diccionario Jurídico Venezolano (1995) la clasifica y, entre una de ellas encuentra “a) *administrativa*, que nace de violaciones a normas o reglas propiamente aeronáuticas en relación con el vuelo de los aviones y en el ámbito administrativo” (p. 432).

Responsabilidad Patrimonial del Estado: definida por el profesor Ortiz, L. (1995) como el “(...) sistema por medio del cual los particulares pueden reclamar y obtener indemnizaciones por los daños patrimoniales que les sean ocasionados por los entes públicos” (p. 13).

Responsabilidad: Según el Diccionario Jurídico Venezolano (1995) se considera como aquella “obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o de otra causa legal” (p. 427)

Salvamento: “Acción o efecto de salvar o de salvarse (...). Rescate de náufragos, o de otras personas y cosas en difícil y grave situación” Cabanellas, G. (1981) (p. 289).

Servicio Público: Es “aquella parte de la actividad administrativa en la que, por medios de Derecho Público, se garantiza la existencia de determinadas prestaciones en la sociedad” De la Cuetara, citado por Araujo, J. (2003) (pp. 69 y 70).

Referencias Bibliográficas

Textos

- Araujo, J. (2003). **Manual de Derecho de los Servicios Públicos**. Caracas. Editores Hermanos Vadell.
- Badell, R. (2001). **La Responsabilidad del Estado en Venezuela**. Caracas. Autor.
- Brewer, A. (1991). **Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- _____ (2004). **Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- _____ y Chavero, R. (2002). **Ley Orgánica de Administración Pública**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Cabanellas, G. (1981). **Diccionario Jurídico Elemental**. Buenos Aires. Editorial Heliasta, S.R.L.
- Carrillo, C. (2005). **Ley Orgánica de Tribunal Supremo de Justicia**. Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).
- Deslacio, V. (1985). **Del Derecho Aeronáutico al Derecho Espacial**. Caracas. Editorial Litur.
- Entrena, R. (1995) **Curso de Derecho Administrativo** (11^a ed.). (Vol. I). Editorial Tecnos.
- Fernández, A. (1993) **Régimen administrativo de la Navegación**. Ediciones Marítimas Venezolanas.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (1995) **Curso de Derecho Administrativo**. (4 y 7^a ed.).(Vol. I y II). Madrid. Editorial Civitas.
- Garrido Falla, F. (1994) **Tratado de Derecho Administrativo** Madrid. Editorial Tecnos.

- Guerrero, R. (2002). **Nuevas Orientaciones en el Contencioso Administrativo Venezolano**. Caracas. Editorial Libresca.
- Henao, J. (1996). **Reflexiones sobre el futuro de la responsabilidad extracontractual del Estado**. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer Carías". Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.
- Iribarren, H. (2006) **El Contencioso de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual**. Libro Homenaje al profesor Luis Henrique Farias Mata. Derecho Contencioso Administrativo. Barquisimeto. Librería J. Rincón.
- Jiménez, A. (1991) **La Responsabilidad del Estado por el mal funcionamiento de la Justicia**. Granada. Impredisur.
- Ortiz, L. (1995) **La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Ortiz, L. (1995) **El Daño Cierto en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública**. (Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer Carías. Universidad Católica del Táchira. N° 3). Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Ortiz, L. (1997) **Jurisprudencia de Responsabilidad Extracontractual del Estado**. (1961-1997). Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Ortiz, R. (2003) **Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado**. Revista Tachirenses de Derecho N° 15. San Cristóbal. Universidad Católica de Táchira.
- Otero, A. (2001). **El Servicio de Justicia y la Responsabilidad Patrimonial del Estado por su mal Funcionamiento en el Ordenamiento Positivo Venezolano**. Revista de Derecho Administrativo N° 11. Caracas. Editorial Sherwood.
- Paillet, M. (2001). **La Responsabilidad Administrativa**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Traducción de Carrillo, J. Editions Dalloz.
- Pérez, R. y Bello, L. (2001). **La Responsabilidad Patrimonial del Estado sin Falta o por sacrificio del Particular. Planteamiento de una nueva tesis**. Revista de Derecho Administrativo N° 12. Caracas. Editorial Sherwood.

- Prat, A. (1978). **Derecho Administrativo-Responsabilidad del Estado.** (Vol. 2). (T.4). Alcala. Editorial Montevideo.
- Reyes, J. (1995). **La Responsabilidad del Estado por Error y Anormal Funcionamiento de la Administración de Justicia.** Editorial Colex.
- Rivero, Jean (1984). **Derecho Administrativo.** Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas.
- Santa, P. (1996). **Principios y Fundamentos del Derecho Administrativo.** Madrid.
- Soto, M. (2003) **El Proceso Contencioso Administrativo de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública Venezolana.** (Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. N° 15). Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Fuentes de tipo legal

- Constitución (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453. (Extraordinario), Marzo 24, 2000
- Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° Extraordinario 5.554, Noviembre 13, 2001.
- Decreto con fuerza de Ley de Aviación Civil. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.293, Septiembre 28, 2001.
- Ley Orgánica de Administración Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305, Octubre 17, 2001.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.942, Mayo 20, 2004.
- Ley de Aeronáutica Civil. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.226, Julio 12, 2005.
- Reglamento parcial del Decreto con fuerza de Ley de Aviación Civil. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.049, Julio 06, 2004.

Trabajos y Tesis de Grado

Padros, J. (1999). **La responsabilidad patrimonial del Estado por hechos del práctico en el Derecho Comparado**. Resumen de Trabajo de Grado de Especialista en Comercio Marítimo Internacional, Mención Derecho Marítimo. Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, Caracas.

Diccionarios

Diccionario Jurídico Venezolano. (1994). Caracas. (T. I y IV) Ediciones Vitales 2000.

Diccionario de la Lengua Española Esencial. (2001). Larousse. México.

Diccionario The Oxford Spanish Dictionary. (1998). Oxford University.

Documento Oficiales

Gobierno del Estado Táchira. Dirección de Protección Civil. División de operaciones. “Informe sobre el plan operativo del accidente aéreo ocurrido el día 13 de julio de 2004”. San Cristóbal.

Fuentes electrónicas en línea

Badell, R. www.badellgrau.com/responsabilidad (Consulta: 2005, Marzo 04).

Ramírez, M. www.onsa.org.ve/documentos/pdf/ensayos (Consulta: 2006, Agosto 19).

Ministerio de Infraestructura, Instituto Nacional de Aviación Civil. Disponible: <http://www.inac.gov.ve/sbas.htm>.

Organización Nacional de Salvamento y Seguridad Marítima de los Espacios Acuáticos de Venezuela (ONSA A.C.). Noticia sobre accidentes aéreos. Disponible: <http://www.onsa.org.ve>, (Consulta: 2005, marzo 27).

ANEXOS

Anexo A

FUNCIONES DEL CENTRO CONJUNTO DE BÚSQUEDA Y SALVAMENTO DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

- 1.** Mantener una guardia las 24 horas del día que permita atender llamadas de emergencia por cualquier medio, tanto en idioma Inglés como en Castellano.
- 2.** Coordinar y/o controlar recursos SAR, para ofrecer una capacidad inicial rápida de respuesta para el salvamento de vidas.
- 3.** Fomentar la cooperación y comunicación entre estados y organizaciones SAR en el ámbito nacional e internacional sobre la base de los acuerdos establecidos y por establecerse en materia de búsqueda y salvamento siguiendo las pautas establecidas en las leyes nacionales y el derecho internacional.
- 4.** Prestar apoyo médico a distancia por cualquier medio, con el fin de atender y/o asistir a personas sin experiencia en primeros auxilios.
- 5.** Coordinar la asistencia y/o apoyo internacional en actividades de búsqueda y salvamento sobre la base de los acuerdos sobre la materia.
- 6.** Mantener informada por medio de notas de prensa y pagina web a la colectividad nacional e internacional de las actividades de búsqueda y salvamento desarrolladas por el Estado venezolano.
- 7.** Coordinará y/o impartirá talleres y/o seminarios a comunicadores sociales en donde se enfatice en el valor de la información oportuna en la localización y solución de emergencias en donde exista peligro de vidas humanas.
- 8.** Coordinar con los entes respectivos tanto nacionales como internacionales las necesidades de adiestramientos del personal del rcc/mrcc conjunto y de los rsc y personal de apoyo.
- 9.** Coordinar con el ministerio respectivo la inclusión del tema SAR en la educación primaria y/o secundaria.(atento mesa de educación).
- 10.** Mantener informado al comité de coordinadores SAR del desarrollo de los casos SAR.
- 11.** Llevar un expediente informativo del desarrollo de los casos de búsqueda y salvamento

12. Mantener actualizado el plan nacional de operaciones SAR.
13. Supervisar el plan local de los sub centros de búsqueda y salvamento.
14. Designará coordinador de la misión SAR al sub centro más cercano a la emergencia.
15. Reportará a los organismos internacionales OACI, OMI. Los casos de búsqueda y salvamento acaecidos en el país, así como los informes respectivos de acuerdo a los tratados internacionales.
16. Informar a los ministerios respectivos los casos SAR atendidos durante el mes.
17. Inspeccionar los sub centros de búsqueda y salvamento los puestos de alerta y demás unidades de apoyo al sistema.
18. Mantener actualizados y archivados los partes meteorológicos y distribuirlos entre los RSC o a quien lo solicite.
19. Deberá estar en capacidad de recibir, procesar, retransmitir y/o distribuir por cualquier medio reportes y/o señales de emergencia.
20. Coordinar, ordenar y supervisar la respuesta SAR.
21. Garantizar la confiabilidad de todos los equipos asignados al rcc/mrcc conjunto y darle el correcto empleo.
22. Mantener y fomentar acuerdos SAR con otras organizaciones a fin de utilizar sus recursos para operaciones SAR.
23. Examinar y evaluar los compromisos contraídos con los organismos y los estados en materia de búsqueda y salvamento.
24. Coordinar con el sector productivo, la sociedad civil y la población en general el apoyo en operación SAR cuando se requiera.
25. Crear procedimientos de planificación adicional y de coordinación de las misiones.
26. Ajustarse al marco jurídico para el servicio SAR.
27. Mantener actualizados los datos estadísticos en materia de búsqueda y salvamento.
28. Mantener excelentes relaciones con los medios de comunicación social.

29. Mantener una constante evaluación de las zonas geográficas de responsabilidades de los RSC con el fin de mejorar el servicio SAR.
30. Mantener una dotación, formación y otros recursos de personal que permitan gestionar y mantener el correcto funcionamiento del sistema.
31. Mantener los sistemas de comunicación adecuados y disponibles.
32. Mantener un archivo y biblioteca con acuerdos, planes y documentos conexos, encaminados a cumplir los objetivos.
33. Definir las relaciones de trabajo del RCC conjunto y la relación de este con los RSC.
34. Asegurar la comunicación con las sub regiones y con otros servicios SAR externos.
35. Coordinar con las ONG especialistas en SAR el apoyo respectivo conjunto.
36. Crear y administrar una tasa para búsqueda y salvamento con el fin proveer los fondos para el rcc/mrc. conjunto, en el salvamento de vidas y no de los bienes (dejando esta actividad para la empresa privada). Recomendamos el cálculo de esta tasa basado en la capacidad de personas por nave o aeronave según sea el caso.