

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1390

Panamá, 29 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de la Administración.**

El Licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en representación de **Unión Panameña de Aviadores Comerciales**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016, por medio de la cual se aprueba la modificación de los numerales 12, 13, 14 y 20 del literal (E), del apéndice 16 del libro XIV del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RAC), emitido por la **Autoridad de Aeronáutica Civil de Panamá**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

Este Despacho observa que el proceso en cuestión inicia con la aprobación de la Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016, por medio de la cual “se aprueba la modificación de los numerales 12, 13, 14 y 20 del literal (E), del apéndice 16 del libro XIV del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RAC),”

En tal sentido, la referida Resolución resuelve lo siguiente:

“...  
PRIMERO: APROBAR la modificación a los numerales 12, 13, 14 y 20, del literal (e) del Apéndice 16 del Libro XIV Parte I-Operaciones Regulares y No Regulares Nacionales e Internacionales para Aeronaves de más de 12,500 libras del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), el cual quedará así:

Inciso (i) numeral 12, del literal (e), se modifica el cual quedará así:

12. La AAC considerará que una persona está cumpliendo con la reglamentación establecida si dicha persona sobrepasa las limitaciones de servicio de vuelo, cuando:

(i) El vuelo que ha sido programado y que normalmente debe terminar dentro de las limitaciones establecidas, pero debido a circunstancias más allá del control del Operador y/o Explorador, poseedor de un Certificado de Operación, que no se presentaban al momento de la salida, y que impidan que llegue a su destino dentro del tiempo programado, como por ejemplo: condiciones meteorológicas adversas, contingencias en los aeropuertos, fenómenos naturales, fuerza mayor o caso fortuito.

Numeral 13, del literal (e), se modifica el cual quedará así:

13. Tanto para vuelos nacionales como internacionales, los períodos de servicio de vuelo pueden prolongarse en circunstancias operacionales imprevistas (condiciones meteorológicas adversas, problemas con el equipo, contingencias en los aeropuertos, fenómenos naturales, fuerza mayor, caso fortuito o cualquier circunstancia no prevista), por no más de dos (2) horas consecutivas, sólo a juicio del piloto al mando. Antes de tomar esa decisión, el piloto al mando debe confirmar que todos los miembros de la tripulación que han de realizar operaciones en el avión declaren que son capaces de realizarla.

Numeral 14, del literal (e), se modifica su tenor el cual quedará así:

14. El tiempo de vuelo y el periodo de servicio de vuelo que un tripulante emplea en la instrucción de vuelo o en prácticas de vuelo formarán parte del máximo de tiempo de vuelo y periodo de servicio de vuelo permitido.

Inciso (i), numeral 20, literal (e), se incluye el siguiente párrafo el cual quedará así:

20. El cumplimiento de los requisitos de programación estarán sujetos a las siguientes condiciones:

(i) La AAC considerará que una persona está cumpliendo con la reglamentación establecida, si dicha persona sobrepasa las limitaciones de servicio de vuelo, cuando:

A. El vuelo está programado y normalmente termina dentro de las limitaciones establecidas, pero, debido a circunstancias más allá del control del Operador y/o Explotador, poseedor del Certificado de Operación, que no se presentaban al momento de la salida, y que impidan que llegue a su destino dentro del tiempo programado, como por ejemplo: condiciones meteorológicas

adversas, contingencias en los aeropuertos, fenómenos naturales, casos de fuerza mayor o caso fortuito;

B. La AAC considerará que una persona cumple con las limitaciones establecidas, si dicha persona sobrepasa las limitaciones que aplican durante una emergencia situaciones adversas, más allá del control del Operador y/o Explotador, poseedor de un Certificado de Operación.

C. Cuando se ha programado un vuelo nacional o internacional, desde el momento que se cierran puertas y durante el desarrollo del mismo, por circunstancias imprevistas se extiende el tiempo de vuelo y el período de servicio de vuelo, y por tales razones algún Tripulante excede los límites establecidos en éste apéndice, este vuelo podrá continuar hasta su destino si, a juicio del Piloto al mando, el mismo puede ejecutarse en condiciones de absoluta seguridad y siempre que, al terminar el vuelo, el exceso de tiempo de vuelo no sea superior a dos (2) horas y el periodo de servicio de vuelo no exceda lo contenido en las tablas de 'Límites de Tiempo de Período de Servicio de Vuelo'.

...” (Cfr. foja 16 y 17 del expediente judicial).

Al respecto, observa este Despacho que el Licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en nombre y representación de **Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC)**, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016; antes descrita, e igualmente, solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de dicha resolución (Cfr. fojas 3 a 12 del expediente judicial).

En tal sentido, observa este Despacho que la Sala Tercera, a través de la Resolución de 4 de agosto de 2017, decidió no acceder a la solicitud de suspensión provisional (Cfr. fojas 25 a 27 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La recurrente estima que el acto acusado lesiona las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1 (numeral 1) y 50 de la Ley 21 de 29 de enero de 2003, que regula la Aviación Civil, subroga el Decreto Ley 19 de 1963 y dicta otras disposiciones, el cual establece que acuerdo internacional es todo tratado, convenio o compromiso internacional suscrito por Panamá, conforme a las estipulaciones constitucionales y legales;

así como lo indicación en el sentido que corresponde al comandante el cumplimiento de las funciones técnicas de su cargo, contenidas en los reglamentos, y en las instrucciones del explorador compatibles con las primeras (Cfr. fojas 7 y 9 del expediente judicial).

**B.** El Anexo 6, Operaciones de Aeronaves del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Parte I, II y III), ratificado por Panamá mediante Ley 52 de 30 de noviembre de 1959 (Convenio de Chicago), en la parte que dispone: "...Otra disposición importante del Anexo 6 es la exigencia de que los explotadores de líneas aéreas fijen las reglas de limitación del tiempo de vuelo y los turnos de trabajo de la tripulación de vuelo. Esta misma norma exige, además, que el explotador conceda a su personal períodos adecuados de descanso, de tal manera que la fatiga ocasionada por el vuelo o por vuelos sucesivos no ponga en peligro la seguridad. Los miembros de la tripulación no sólo deben estar en condiciones de hacer frente a cualquier emergencia técnica, sino que también deben saber tratar con los demás tripulantes y reaccionar en forma correcta y eficaz cuando es necesario evacuar la aeronave..." (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 44 (literales A y D) de la Ley 52 de 30 de noviembre de 1959, que comprenden entre lo fines y objetivos del Organismo Internacional de Aviación Civil, asegurar el progreso seguro y sistemático de la aviación civil internacional en el mundo; y satisfacer las necesidades de los pueblos en lo tocante a transportes aéreos seguros, regulares, eficiente y económicos (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

**D.** La letra (a) del Apéndice 16 (numerales 1, 2 y 3 éste último con sus literales i, ii, iii, iv y v) del Libro XIV del Reglamento de Aviación Civil de Panamá, que dispone: "a. Finalidad y alcance 1. Este Apéndice establece las limitaciones del tiempo de vuelo y de los períodos de servicio de vuelo y de servicio y los requisitos de descanso para asegurar que las tripulaciones de vuelo, tripulantes de cabina y despachadores de vuelo, se desempeñen con un nivel apropiado de estado de alerta para realizar operaciones de vuelo seguras. 2. Con la finalidad de proporcionar la adecuada orientación en este Apéndice, debe tenerse en cuenta dos clases de fatiga, es decir, la transitoria y la acumulativa. La fatiga transitoria puede

describirse como la fatiga que desaparece tras un suficiente período de descanso o de sueño. La fatiga acumulativa se produce después de una recuperación incompleta de la fatiga transitoria durante un cierto período de tiempo. 3. Las limitaciones basadas en las disposiciones de este Apéndice proporcionarán protección contra ambas clases de fatiga, porque reconocen: (i) La necesidad de limitar los períodos de vuelo con la intención de evitar ambas clases de fatiga; (ii) La necesidad de limitar el período de servicio cuando se realicen otras tareas inmediatamente antes del vuelo o en puntos intermedios durante una serie de vuelos, de manera que se evite la fatiga transitoria; (iii) La necesidad de limitar el tiempo total de vuelo y los períodos de servicio durante espacios de tiempo específicos, a fin de evitar la fatiga acumulativa; (iv) La necesidad de dar a los miembros de la tripulación una oportunidad adecuada de descanso para recuperarse de la fatiga antes de comenzar el siguiente período de servicios de vuelo; y (v) La necesidad de que se tengan en cuenta otras tareas conexas que puedan tener que desempeñar los miembros de la tripulación, a fin de evitar especialmente la fatiga acumulativa.” (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

**E.** El artículo 13 (numeral 2) de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, por la cual se reforma la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que señalaba que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá en materia administrativa de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de gobierno, cualquiera sea su denominación (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

**F.** El artículo 53 de la Ley 38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, que regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones, el cual establece que será anulable conforme a las normas contenidas en este título, todo acto, que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Primeramente vale la pena indicar que el artículo 13 (numeral 2) de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, por la cual se reforma la Ley 135 de 1943, citado como norma infringida por la actora, no está vigente, por lo que el mismo no formará parte de nuestro análisis.

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que se fundamenta su demanda, la apoderada judicial de la demandante, expresa que mediante el Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016, por medio de la cual “Se aprueba la modificación de los numerales 12, 13, 14 y 20 del literal (E), del apéndice 16 del libro XIV del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RAC),” la Autoridad de Aeronáutica Civil pone en riesgo la seguridad de la aviación civil en Panamá, ya que se realizó sin ampliar o compensar el periodo de descanso de los pilotos y sin tomar en consideración ningún tipo de estudio científico en lo concerniente a la fatiga de vuelo, recomendados por los organismos internacionales en materia de aviación civil (Cfr. foja 5 y 7 del expediente judicial).

Sobre esa línea, también señala la recurrente, que se ignora lo preceptuado en cuanto a la importancia de los periodos adecuados de descanso de los pilotos debido a los efectos negativos de la fatiga de vuelo y que podrían llevar a éstos a cometer un error humano por falta de un adecuado descanso (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En igual sentido, agrega que la Resolución objeto de reparo convierte al piloto en un facultativo médico porque es el que tiene que confirmar que todos los miembros de la tripulación que han de realizar operaciones en el avión declaren que son capaces de realizarla y, por lo tanto, no se puede delegar esta responsabilidad sin hacer los estudios científicos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional en materia de fatiga de vuelo (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Expresa la actora que al desconocer las limitaciones y necesidades que establece el Apéndice 16, las disposiciones que hacen referencia a la fatiga de vuelo y sus efectos, son claras al señalar que los pilotos necesitan un adecuado descanso para evitar caer en la misma

y que antes de ampliar el tiempo de vuelo y de servicio la autoridad debió realizar los estudios científicos pertinentes. Añade que la entidad incurrió en el vicio de desviación de poder porque la autoridad ejerció sus competencias y potestades públicas para fines u objetivos distintos, amparándose en la ilegalidad formal del acto (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que la recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, el original de certificación de existencia, vigencia y representación legal de la Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC), la copia autenticada de la Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016 (acto demandado), la publicación del Periódico La Prensa del Comunicado General de fecha 16 de agosto de 2016, de la UNPAC, copia autenticada por Notario de la Nota de 21 de septiembre de 2016, dirigida al Ingeniero Alfredo Fonseca, Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, en la que se solicita información sobre las modificaciones a los numerales 12, 13, 14 y 20 del literal (e) del apéndice 16, del libro XIV del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), la copia autenticada por Notario de la Nota de la Autoridad de Aeronáutica Civil de fecha de 31 de octubre de 2016, donde responde a la Unión Panameña de Aviadores Comerciales, **no son suficientes para determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el acto acusado, la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil, infringió las disposiciones que se aducen en la demanda, pues existen aspectos técnicos y estudios científicos que no han sido aportados (Cfr. fojas 3 a 12 del expediente judicial).

Lo anterior se confirma cuando al revisar la Nota MG-08341-17 de 1 de septiembre de 2017, mediante la cual el Ministerio de Gobierno da respuesta al Oficio 2748 de 21 de agosto de 2017, rindiendo su informe de conducta, dicha entidad manifiesta lo siguiente en su parte pertinente:



“... ”

Dado que la sesión en la que se aprobó dicha Resolución se llevó a cabo antes del 12 de enero de 2017, fecha en que asumí el cargo de Ministra de Gobierno, cargo que actualmente ocupo, y en consecuencia, Presidenta de la Junta de la Autoridad Aeronáutica Civil, motivo por el cual no participé en la discusión del caso en cuestión. **En consecuencia, solicité al Director de la Autoridad Aeronáutica Civil una explicación técnica de las modificaciones antes descritas, así como el acta de la referida sesión para contar con mayores elementos para aportar dentro del informe de conducta solicitado por ese Tribunal. (Adjuntamos al presente informe Nota DJ-DG-AAC-304-2017 de 1 de septiembre de 2017; además luego aportaremos al presente proceso el acta de Junta Directiva de Aeronáutica Civil de la sesión de 31 de agosto de 2016, la cual fue solicitada pero aún no ha sido proporcionada, y por la premura del tiempo serán aportadas una vez contemos con dichos documentos).**


...” (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

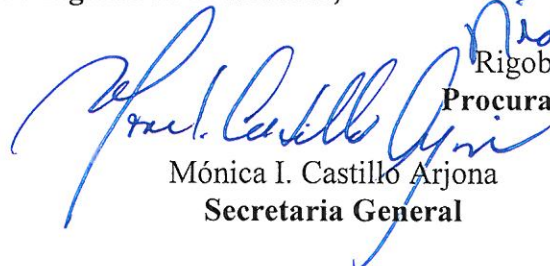
Con relación a lo anterior expresado, este Despacho observa que, hasta este momento, no consta en el proceso todos los documentos y estudios que resulten importantes para analizar el negocio jurídico en estudio.

Es por eso que resulta imprescindible **revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento**, para poder corroborar el trámite realizado, **expediente que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, así como cualquier otra información y estudios técnicos que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la **Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016**, emitida por la **Autoridad de Aeronáutica Civil de Panamá**, a lo que se establezca en la etapa probatoria.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 266-17