

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 317

Panamá, 20 de marzo de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

**Alegato de Conclusión  
(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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, cuya finalidad es que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016, emitida por la **Autoridad de Aeronáutica Civil de Panamá**, a través de la cual dicha entidad resolvió aprobar: 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 contexto, en nuestra Vista número **1390 de 27 de noviembre de 2017**, a través de la cual teníamos que emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, tuvimos que señalar que debido al escaso caudal probatorio aportado por la recurrente, a fin de verificar la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

Antes de emitir nuestro concepto, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

## I. Antecedentes.

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 resolvió 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. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.

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 el apoderado 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, 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, 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).

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 63 de 30 de enero de 2018**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: el poder otorgado por el representante legal de Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC); la certificación 459.DOS.2017 de 29 de marzo de 2017, del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; la Resolución 017 de 31 de agosto de 2016, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil; el Comunicado de Unión Panameña de Aviadores (UNPAC), publicado en el diario La Prensa, el martes 16 de agosto de 2016; el Memorial de 21 de septiembre de 2016, suscrito por el Capitán Luis Young Bernal de Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC); el Apéndice 16: Limitaciones del tiempo de vuelo y período de servicio de vuelo aplicable a los operadores y/o explotadores; el Anexo 6 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Operación de Aeronaves, Parte I-Transporte aéreo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); Manual para la supervisión de los enfoques de gestión de la fatiga de la Organización de Aviación Civil internacional (OACI), segunda edición-2016; memoria USB que contiene video ilustrativo con el objeto de la presente demanda contencioso administrativa de nulidad (Cfr. fojas 1, 13 a 20, 62 a 346, y 457 a 663 del expediente judicial).

En igual sentido, también se admitieron los testimonios de Jaime Cohen, Luis Young, Carlos Alvia y Gonzalo Galán, quienes comparecieron ante el Tribunal y rindieron sus testimonios en base a los cuestionamientos formulados (Cfr. fojas 678 a 695 del expediente judicial).

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

Una vez surtida la etapa probatoria, esta **Procuraduría comparte el planteamiento efectuado por la recurrente**, puesto que la decisión de aprobar 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 (RACP),” la Autoridad de Aeronáutica Civil puede poner en riesgo la seguridad de la aviación civil en Panamá, y contraviene lo normado el Libro I del Título II artículo 7 y 14 numeral 2 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), que comprende los requisitos y procedimientos de las exenciones aplicables a los Operadores y/o Explotadores o cualquier otra persona que se dedique a actividades vinculadas al empleo de aeronaves, señalando lo siguiente:

#### **“Sección Segunda - Terminología**

**Artículo 7: Exención.** Es el privilegio que otorga la autoridad a una persona u organización, liberándola de la obligación legal que tiene para el cumplimiento de una disposición contenida en este Reglamento, según las circunstancias y con sujeción a los términos, condiciones y limitaciones especificadas en la Exención

#### **Sección Sexta - Contenido de la Solicitud**

**Artículo 14: Las solicitudes de exención deben contener lo siguiente:**

a. El solicitante deberá exponer, por escrito, en forma documentada, el requisito reglamentario del cual solicita se le exima, argumentando los motivos, expresando los eventuales beneficios al interés público, en que forma no resultará afectado el nivel de seguridad operacional, y cuando corresponda, la duración y la forma de cumplimiento alternativo que propone del mismo.

**b. Las solicitudes de exención deberán estar basadas exclusivamente en razones técnicas, nunca en razones administrativas o económicas.**

c. El o los artículos específicos para los que se busca la exención.

d. El interesado debe presentar un análisis de riesgo tomando en cuenta un Sistema de Gestión Riesgo (SMS), que será evaluado por la AAC.

e. Cualquier otra información que la AAC pueda requerir.

Junto con la solicitud deberá remitirse el comprobante de pago de la Tasa correspondiente...”

Para efectos de este concepto, esta Procuraduría debe llamar la atención sobre el hecho de que, en materia de gestión de fatiga de vuelo se debe cumplir con una serie de estudios es decir, con un análisis de riesgo tomando en cuenta un Sistema de Gestión Riesgo (SMS), que será evaluado por la AAC.

En cuanto a ese punto, estimamos pertinente referirnos al testimonio rendido por el **Ingeniero Jaime Moisés Cohen Rodríguez**, quien al responder preguntas que le fueron formuladas, respondió que: **"...Sí, considero tanto que el Director de Aeronáutica Civil, la Junta Directiva se extralimitaron de funciones por no cumplir con lo establecido en el Título 2, Artículo 14 Numeral 2, del Reglamento de Aviación Civil de Panamá, donde establece la metodología en cuanto a las modificaciones."** (Cfr. foja 679 del expediente judicial).

Es importante señalar que las modificaciones hechas al reglamento de Aviación Civil de Panamá, se acoge a los Tratados y Convenios Internacionales que tienen fuerza de ley en la República de Panamá, es por eso que para poder realizar modificaciones a los numerales 12, 13, 14 y 20 del literal (e) del Apéndice 16, del Libro XIV del Reglamento de Aviación de Aeronáutica Civil de Panamá (RACP), como ocurrió en la situación en estudio, se debe aplicar un estudio técnico científico por parte de la Autoridad de Aeronáutica Civil, y así lo **establece el Manual para la supervisión de los enfoques de gestión de la fatiga, Capítulo 2, "Sobre los Principios científicos relativos a la gestión de la fatiga"**, el cual señala los criterios para hacer modificaciones técnicas al Apéndice 16, en relación a las circunstancias imprevistas de vuelo, basadas en cuatro principios:

- Principio científico 1: necesidad de dormir; principio científico
- Principio científico 2: pérdida y recuperación del sueño; principio científico
- Principio científico 3: incidencia circadiana en el sueño y en el desempeño; y
- Principio científico 4: la influencia de la carga de trabajo.

En relación con lo anterior expresado, anteriormente el Anexo 6 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional relativo a la Operación de Aeronaves, Capítulo 4, indica lo siguiente:

"...  
4.10 GESTIÓN DE LA FATIGA

*Nota. El Manual de sistemas de gestión de riesgos asociados a la fatiga para los encargados de la reglamentación (Doc 9966) contiene orientación para la elaboración y aplicación de reglamentos sobre gestión de la fatiga.*

**4.10.1 El Estado del explotador establecerá reglamentos para fines de gestión de la fatiga. Estos reglamentos estarán basados en principios, conocimientos científicos y experiencia operacional, y su**

propósito será garantizar que los miembros de la tripulación de vuelo y de cabina estén desempeñándose con un nivel de alerta adecuado. Por consiguiente, el Estado del explotador establecerá:

- a) reglamentos relativos a limitaciones del tiempo de vuelo, períodos de servicio de vuelo, períodos de servicio y períodos de descanso; y
- b) reglamentos sobre sistemas de gestión de riesgos asociados a la fatiga (FRMS), cuando se autoriza al explotador para que utilice un FRMS con el fin de gestionar la fatiga...”

Tal como se desprende de lo anterior, los reglamentos para fines de gestión de la fatiga deben estar basados en principios y conocimiento científico para regular las operaciones imprevistas en cuanto a tiempo de vuelo.

En cuanto a ese punto, estimamos pertinente referirnos al testimonio rendido por **Luis Gilberto Young Bernal**, quien al responder preguntas que le fueron formuladas, respondió que: **“...La Organización de Aviación Civil Internacional, establece en el Anexo 6, parte 1, gestión de fatiga circunstancias imprevistas, pero el regulador en este caso Aeronáutica Civil, es el que debe estipular en base a estudios científicos y técnicos algún tipo de modificación básicamente para las operaciones seguras...”** (Cfr. fojas 684 del expediente judicial).

Por otra parte, en cuanto a lo señalado por la Ministra de Gobierno mediante la Nota DJ-DG-AAC-304-2017 de 1 de septiembre de 2017, al dar una respuesta a la solicitud de una explicación técnica a las modificaciones a los numerales 12, 13, 14 y del literal (e) del Apéndice 16, del Libro XIV del Reglamento de Aviación de Aeronáutica Civil de Panamá (RACP), visible a foja 37; en el sentido de indicar que la Organización de Aviación Civil internacional OACI, no establece requisitos para regular las operaciones imprevistas en cuanto a tiempo de vuelo, debemos precisar que Panamá es país signatario de los Tratados y Convenios Internacionales en cuanto a este tema, y en tal sentido, el Anexo 6, parte 1, Capítulo 4, Sección 4.10 Gestión de la Fatiga, Convenio sobre Aviación Civil Internacional, establece los requisitos para regular las operaciones imprevistas en cuanto a tiempo de vuelo. Sin embargo, permite a los reguladores del país adherente, establecer los parámetros basados en los estudios técnicos científicos en materia de gestión de fatiga de vuelo, como ya se ha



mencionado en párrafos anteriores, circunstancias que no se materializó en el negocio jurídico bajo análisis.

Tal como se observa en la situación en estudio, existió un incumplimiento en el procedimiento requerido para aprobar 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 (RACP),” y, en tal sentido con dicha acción se podía poner en riesgo la seguridad de la aviación civil en Panamá, contraviniendo lo normado en el Libro I del Título II artículo 7 y 14 numeral 2 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), mediante Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016, ya que si bien es cierto tanto el Director de Aeronáutica Civil como la Junta Directiva pueden hacer modificaciones al reglamento, las mismas deben realizarse a través de estudios técnicos, científicos basados en los tratados, convenios internacionales, el reglamento de aviación civil y lo que establece el Libro I. Título 2, artículo 14 del numeral 2 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP).

En tal sentido, debemos aclarar que en efecto las modificaciones al reglamento pueden darse de conformidad a los tratados y normas del país signatario; no obstante, al encontrarnos ante un tema que pone en riesgo la seguridad, las mismas se basarán en principios y conocimiento científico.

De conformidad con los fundamentos de hecho y de Derecho que hemos analizado, la Procuraduría de la Administración es del concepto que **ES ILEGAL** la **Resolución de Junta Directiva 017 de 31 de agosto de 2016**, emitida por la **Autoridad de Aeronáutica Civil de Panamá**, por lo que le solicita respetuosamente al Tribunal así sea declarado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 266-17