

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1680

Panamá, 13 de septiembre de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.
Expediente 177672023.**

El Licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en representación de la **Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, emitida por el **Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil**.

**Señor 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 dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

Conforme advierte este Despacho, la recurrente, ha presentado una **acción de nulidad** con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, emitida por el **Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil**, por la cual dicha entidad ordena la terminación y archivo del proceso que contiene la denuncia administrativa presentada por la **Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC)** en contra de la empresa DHL Aero Expreso, S.A., por la presunta infracción del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (Cfr. fojas 14 a 16 del expediente judicial).

De igual manera, es evidente que la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, acusada de ilegal, afectó de manera directa el derecho subjetivo de la demandante; máxime, cuando ésta, en la vía gubernativa, **interpuso un**

recurso de reconsideración en contra de dicho acto administrativo, señalando en lo medular de su escrito de sustentación, lo siguiente:

“**PRIMERO:** Que la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC)** es la organización sindical de pilotos más grande de Panamá y como tal, tiene la obligación de defender y velar por los intereses de todos los agremiados, cuando se ven amenazados y quebrantados con actos administrativos como lo es la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC.

...
QUINTO: Que la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC dice que en virtud de la denuncia interpuesta por la UNPAC se ordenó una investigación técnica administrativo para corroborar los hechos denunciados, investigación que estuvo a cargo de la Dirección de Seguridad Aérea. Sin embargo, a la Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC) no se le notificó en su debido tiempo de la apertura del proceso de investigación contra la empresa **DHL AERO EXPRESO, S.A.**, ya que el gremio de pilotos fue quien hizo la denuncia y desde entonces se constituyó en denunciante, quedando como parte en el proceso. Se incurrió en una omisión y una violación al Libro I del RAC, capítulo III-INVESTIGACIÓN. Hubo violación al debido proceso.

...
DÉCIMO: Que la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC)** impugna con el presente recurso de Reconsideración la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC por quebrantar la legislación y reglamentación aeronáutica y se opone al resuelto que ordena la terminación y archivo del proceso.

...
II. SOLICITUD:

Se admita el recurso de Reconsideración y se orden (sic) la conducente.

En atención a todas las consideraciones expuestas, reiteramos nuestra respetuosa solicitud de que se revoque o se acare y corrija la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC por violentar la ley y las reglamentaciones aeronáuticas.

...” (La negrilla y subrayado es de la recurrente) (Cfr. fojas 26 a 31 del expediente judicial).

De igual manera, es evidente que el mencionado **recurso de reconsideración en contra de dicho acto administrativo**, no fue resuelto en el término que establece la ley, de ahí que la demandante a través de una petición fechada el 31 de enero de 2023 en la que solicitó a la entidad demandada “...se nos haga formal entrega del silencio administrativo del RECURSO DE RERONSIDERACIÓN (sic) presentado contra la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC,...”. En ese sentido el **Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil**, certificó lo siguiente:

“CERTIFICACIÓN

A solicitud de parte interesada, el suscrito Director General de la de la Autoridad de Aeronáutica Civil certifica que, a la fecha de emisión de la presente, aún no ha resuelto el recurso de reconsideración interpuestos por la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC)**, el día 14 de octubre de 2022 en contra de la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022, razón por la cual se ha configurado el silencio administrativo.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 2 días de mes de febrero de 2023.” (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).

Aprecia este Despacho, luego de un análisis de las constancias procesales presentadas con la demanda, se desprende con claridad, que más allá de la defensa de la legalidad del ordenamiento jurídico invocada por la accionante, existe un interés subjetivo que consideran se ve afectado con el acto recurrido, y que incluso dentro de la vía gubernativa fue externado por la representación de la **Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC)**, como organización sindical de pilotos de Panamá; situación por la que este Despacho sustento recurso de apelación a través de la Vista 488 de 12 de abril 2023, en contra de la **Providencia de siete (07) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, visible a foja 34 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 41-48 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, y como quiera que a través de la Resolución de siete (07) de agosto de 2023, el Tribunal confirmó la admisión de la demanda, **procedemos a emitir nuestro concepto en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad** descrito en el margen superior (Cfr. fojas 62 a 72 del expediente administrativo).

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

El Licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en representación de la **Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC)**, sostiene que el acto administrativo, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las disposiciones legales y reglamentarias, que a continuación pasamos a indicar:

A. El numeral 19 (punto (i)) del literal e) Disposiciones Generales, del Apéndice 16 - Limitaciones del Tiempo de Vuelo y Período de Servicio de Vuelo Aplicable a los Operadores y/o Explotadores, del Libro XIV parte 1 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP) y que forma parte de la normativa de los anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional, adoptado por Panamá mediante la Ley 52 del 30 de noviembre de 1959, que aprueba la Convención de aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944 y la adhesión ad-referéndum de la República de Panamá a dicha Convención (Gaceta Oficial 14,019 de 5 de enero de 1960), que establece:

“19. El número máximo de horas de tiempo de vuelo estarán sujetas a las siguientes condiciones:

(i) Ninguna persona debe programar a ningún tripulante de vuelo y ningún tripulante de vuelo debe aceptar una asignación para tiempo de vuelo en operaciones de transporte aéreo comercial, si el tiempo de vuelo total de dicho tripulante sobrepasa las ocho (8) horas consecutivas en un período de veinticuatro (24) horas consecutivas, a excepción de los prescrito en este Apéndice;

... (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial);

B. El numeral 3 del literal e) Disposiciones Generales, del Apéndice 16 - Limitaciones del Tiempo de Vuelo y Período de Servicio de Vuelo Aplicable a los Operadores y/o Explotadores, del Libro XIV parte 1 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP) y que forma parte de la normativa de los anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional, adoptado por Panamá mediante la Ley 52 del 30 de noviembre de 1959, que aprueba la Convención de aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944 y la adhesión ad-referéndum de la República de Panamá a dicha Convención (Gaceta Oficial 14,019 de 5 de enero de 1960), que indica:

“e. **Disposiciones generales en cuanto a períodos de servicios y descanso**

1. El Operador y/o Explotador establecerá normas para limitar el tiempo de vuelo y los períodos de servicio de vuelo, así como para permitir períodos de descanso adecuados para todos los miembros de su tripulación. Estas normas deberán estar de acuerdo con lo requerido en el presente Apéndice e incorporadas en el Manual de Operaciones.

2. El Operador y/o Explotador y el piloto al mando de la aeronave, serán responsables de que el personal de la tripulación asignado a un vuelo, no exceda los límites permitidos de tiempo de vuelo y tiempo de servicio de vuelo y que pueda disfrutar de los períodos de descanso prescritos.

...

3. Tanto el Operador y/o Explotador como los tripulantes deben y estarán obligados a demostrar, cuando la Autoridad Aeronáutica Civil lo requiera, que la actividad máxima de los tripulantes se encuentra dentro de los límites fijados en el presente Apéndice.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

C. La letra a) Finalidad y alcance, numeral 1 del Apéndice 16 - Limitaciones del Tiempo de Vuelo y Período de Servicio de Vuelo Aplicable a los Operadores y/o Explotadores, del Libro XIV parte 1 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP) y que forma parte de la normativa de los anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional, adoptado por Panamá mediante la Ley 52 del 30 de noviembre de 1959, que aprueba la Convención de aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944 y la adhesión ad-referéndum de la República de Panamá a dicha Convención (Gaceta Oficial 14,019 de 5 de enero de 1960), que señala:

“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.

...” (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

D. El artículo 208 (numeral 3) de la Ley 21 de 29 de enero de 2003, que regula la aviación civil, que establece lo siguiente, las multa de mil balboas hasta veinte mil balboas, en ese sentido, según sea calificada la infracción, se impondrá multa de mil balboas (B/.1,000.00) hasta veinte mil balboas (B/.20,000.00) al propietario, operador, y/o explotador, de una aeronave civil, según corresponda, entre otros, por permitir que la tripulación efectúe operaciones con el tiempo de vuelo o período de servicio vencido o, de cualquier otra manera, viole las disposiciones de tiempo de vuelo. período de servicio y período de descanso (Gaceta Oficial 24,731 de 31 de enero de 2003) (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial);

E. El anexo 6, Operación de Aeronaves del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, (Partes I, II y III), aclaramos que la demandante si citar ninguna norma en específico, *“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. foja 10 del expediente judicial);

F. Artículo 13 la Ley 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley 33 del 11 de septiembre de 1946, orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa, que establece, que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas autónomas o semi-autónomas, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas. En consecuencia, el Tribunal de lo contencioso-administrativo conocerá, en materia administrativa de lo siguiente, de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de gobierno, cualquiera sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que sean violatorias de las leyes, de los decretos o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial); y,

G. El artículo 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que dispone, que fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente 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. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el **17 de febrero de 2023**, El Licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en representación de la

Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC), presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, emitida por el Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil, por la cual dicha entidad ordena la terminación y archivo del proceso que contiene la denuncia administrativa presentada por la Unión Panameña de Aviadores Comerciales (UNPAC) en contra de la empresa DHL Aero Expreso, S.A., por la presunta infracción del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (Cfr. fojas 14 a 16 del expediente judicial).

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas legales y reglamentarias ya mencionadas, la recurrente manifiesta lo siguiente:

“El Director de la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC), GUSTAVO PÉREZ MORALES, infringe el numeral 19 del Apéndice 16 al ignorar lo que establece de forma taxativa, en cuanto a que ninguna persona debe programar a ningún tripulante de vuelo en operaciones de transporte aéreo comercial por más de ocho horas consecutivas, en un período de 24 horas consecutivas, tal como lo establece la reglamentación.

El punto (i) del numeral 19 es preciso y no puede haber margen a la interpretación arbitraria en cuanto al tiempo de vuelo, es específico y establece claramente el horario por el que deben regirse las operaciones aéreas comerciales.

La mayoría de las operaciones que realiza la empresa DHL AERO EXPRESO, S.A. en el vuelo 1557 en la ruta Miami, Estados Unidos-Santiago, Chile, se exceden en las 8 horas de vuelo reglamentarias, como lo admite la propia Resolución No. 284-2022/DG/DJ, emitida por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC).

En dicha Resolución 284 se acepta que se hizo un análisis de los registros y que determinó que, de un total de 64 vuelos realizados, 10 (15.7%) cumplía con el término máximo de 8 horas que prevé la legislación y 54 (84.3%) vuelos se excedían de dicho término. Es decir que la Autoridad Aeronáutica Civil se percata que, efectivamente, que hay una grave violación en la excedencia de las horas de vuelo reglamentarias y lo toma como bueno, y a la ligera, y no hace nada. Lo conveniente y adecuado debió ser sancionar a la empresa DHL AERO EXPRESO, S.A., por violar el Apéndice 16 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RAC). Y no excusarse en fallidas previsiones, eventualidades o imprevistos cometidos por la empresa que no aplican al caso y que es materia regulada en otros puntos del Apéndice 16. El imprevisto se aplica solo cuando existen condiciones climatológicas adversas, contingencias en los aeropuertos, fenómenos naturales, fuerza mayor o caso fortuito. Es decir, aplica solo cuando existen alguna de las condiciones señaladas, son las únicas excepciones a la regla en cuanto al horario regular que es de 8 horas reglamentarias.

El director de la AAC comete infracción por omisión directa, al pretender aceptar como bueno un supuesto plan de acción correctivo de la excedencia en el tiempo de vuelo por parte de DHL, introduciendo un tercer piloto para la operación del vuelo 1557 ruta Miami, Estados Unidos, Santiago, Chile, cuando tampoco es la solución porque con esa medida se requeriría acondicionar la aeronave con una litera o un sillón, reclinable, confortable para el descanso del piloto de relevo y dicho avión no cuenta con similares características.

...

Se infringe de forma directa por omisión el numeral 3 del literal e) Disposiciones Generales, en cuanto a períodos de Servicio y de Descanso, toda vez que la Autoridad Aeronáutica Civil, permite que los tripulantes de vuelo se excedan de los límites fijados por el Apéndice 16 en el tiempo de vuelo límite de ocho horas consecutivas en 24 horas consecutivas. Es decir que el operador y/o explotador DHL AERO EXPRESO, S.A. no se ciñe a las regulaciones del Apéndice 16 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá, lo que puede poner en peligro la seguridad operacional de la aviación con consecuencias fatales para toda la aviación civil.

Permitir vuelos de más de 8 horas consecutivas en 24 horas consecutivas pone en peligro la seguridad operacional de la aviación, que no es más que el proceso de detección de peligros, evaluaciones de los riesgos y promulgación de medidas de mitigación que permitan generar un riesgo aceptable en las operaciones.

Al sobrepasar las 8 horas de vuelo consecutivas se pone en peligro la seguridad operacional de la aviación, se incrementa la fatiga de las tripulaciones de vuelo y no se contribuye a reducir el nivel de riesgo hasta un margen aceptable para la operación segura.

...

El numeral I de la letra a) Finalidad y alcance ha sido quebrantado de manera directa por omisión. La norma va dirigida a proteger el bien más preciado de la aviación, como lo es la seguridad operacional de la aviación. Por esa razón, el Apéndice 16, que regula las operaciones de vuelo, establece limitaciones en el tiempo de vuelo y los períodos de servicio de vuelo para que las tripulaciones se puedan desempeñar con un nivel apropiado de estado de alerta para realizar operaciones de vuelo seguras.

El Apéndice 16, documento que forma parte integral del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), es un documento técnico que recoge todos los elementos y normas técnicas para el buen desenvolvimiento y desarrollo eficaz de la aviación, los cuales tienen que ser respetados.

...

El acto administrativo denunciado por ilegal viola de forma directa por omisión el contenido del numeral 3 del Artículo 208 por permitir que la empresa DHL AERO EXPRESO, S.A., permita excederse en el tiempo, el vuelo 1557 y la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC) y no proceda a aplicar las sanciones que establece el Artículo 208. Dicha norma es clara y la AAC tenía que cumplirla, aplicando la respectiva multa.

Las sanciones y multas que establecen las leyes son medidas que se imponen cuando una empresa o persona ha infringido una normativa legal y tienen que ser aplicadas por igual, a todo aquel viola las normas.

Por lo que la AAC ha violado de forma directa por omisión el numeral 3 del Artículo 208 de la Ley 21 de 29 de enero de 2003, ya que no podía dejar pasar por alto que DHL AERO EXPRESO, S.A., transgrediera la ley y no procediera a sancionar a la empresa. Es lamentable que la institución encargada de dirigir y regular el sector de la aviación acepte las excusas de la compañía manifestando que la ‘violación se hizo sin intención y por causas que no son exclusivamente responsabilidad del explotador en cuestión’. La Autoridad de Aeronáutica Civil violó de forma directa por omisión la Ley 21 de 29 de enero de 2003, porque no la quiso hacer cumplir.

...

Consideramos que el acto administrativo que demandamos por ilegal, viola de forma directa el contenido del Anexo 6 del Convenio de Aviación Civil Internacional, en cuanto al límite permitido de las horas de vuelo a las aeronaves comerciales, límites que lo buscan es que los pilotos se pueden desempeñar en un estado de alerta adecuado para evitar que se cometan errores humanos.

El acto administrativo impugnado desconoce flagrantemente el contenido de esta disposición normativa que va encaminada a garantizar la seguridad aérea previniendo que la fatiga por el vuelo entorpezca en buen desarrollo de la aviación nacional.

...

Esta norma legal ha sido violada en forma directa por omisión, debido a que la Autoridad Aeronáutica Civil ha infringido el Apéndice 16 del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), que rige las operaciones aéreas.

El Apéndice 16 de RACP, establece claramente el tiempo de vuelo que deben cumplir las aeronaves comerciales, así como las circunstancias en las que es permitido extender el tiempo de vuelo más allá de las horas reglamentarias de ocho horas consecutivas en 24 horas consecutivas.

Permitir que una empresa en particular se exceda en el tiempo de vuelo y viole la reglamentación crea un funesto precedente para la aviación lo que podría acarrear graves consecuencias con incidentes y accidentes aéreos.

El Acto Administrativo acusado de ilegal, viola el Reglamento Aviación Civil de Panamá, pues como lo indica el numeral de 2 del Artículo 13 de la Ley 133 de 1946, Orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa, la Autoridad de Aviación Civil de Panamá no puede violar su propio Reglamento.

...

La norma legal reproducida instituye como causal de nulidad de los actos administrativos la desviación de poder, norma que debió ser respetada por la Autoridad de Aeronáutica Civil, ya que se trata de una norma de orden público y, por tanto, de derecho imperativo, cuya obligatoriedad es evidente, por lo que no puede ser desconocida. Por lo tanto, al emitir Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022, mediante la cual se permite que se viole el Apéndice 16, en cuanto al cumplimiento estricto del tiempo reglamentario de 8 horas de vuelo de las aeronaves comerciales, se incurrió en desviación de poder, lo cual está regulado por el Artículo 53 de la Ley 38 de 2000.

La Autoridad Aeronáutica Civil infringió de forma directa por omisión la norma. De esa forma, el acto administrativo acusado de ilegal 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 legalidad formal del acto. La Autoridad emitió un acto administrativo de forma arbitraria que afecta y perjudica la seguridad operacional de la aviación y que puede acarrear graves consecuencias en la industria de la aviación, al someter a volar por más de ocho horas a los pilotos y toda la tripulación.

Por todo lo expuesto, reiteramos nuestra solicitud de que se declare nula, por ilegal, la Resolución 284 del 20 de septiembre de 2022, emitida por el Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC).

IV. Del Informe de Conducta remitido por la Dirección General de la Autoridad de Aeronáutica Civil, fechado 16 de marzo de 2023.

Por otra parte, se observa que en el informe explicativo de conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, la autoridad demandada señaló lo que a continuación transcribimos:

“INFORME DE CONDUCTA

Honorable Magistrada **MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**, en cumplimiento del Oficio No. 485 de fecha 7 de marzo de 2023 y en virtud de lo mandatado en el Artículo 2621 del Código Judicial, con el objetivo de ilustrar a la Sala Tercera de la augusta Corte Suprema de Justicia, por medio del presente escrito, rendimos Informe de Conducta relacionado a Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado **VICTOR DAGOBERTO TORRES MELGAR**, actuando en representación de **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC)**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022, emitida por la Autoridad Aeronáutica Civil.

El día 25 de febrero de 2022, la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIAL (UNPAC)** presentó una denuncia administrativa en contra de la empresa **DHL AERO EXPRESO, S.A.**, por la presunta infracción del Reglamento de Aviación Civil de Panamá, concretamente el apéndice 16 de Libro XIV parte 1. La denuncia se fundamenta en que el vuelo de **DHL**, identificado con el número 1557 que realiza una ruta desde la ciudad de Miami, Estados Unidos, hasta la ciudad de Santiago de Chile, excede las 8 horas de vuelo, tiempo máximo de vuelo que permite la norma en referencia, para las tripulaciones.

Luego de la presentación de la denuncia administrativa por parte de la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIAL (UNPAC)**, a través del memorándum AAC-MEMO-2022-1348 de fecha 4 de marzo de 2022, se ordenó una investigación técnico administrativa para corroborar los hechos denunciados, investigación que de acuerdo al Libro I

del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), en los artículos 72 al 75, estuvo a cargo de la Dirección de Seguridad Aérea. Por lo que la Dirección de Seguridad Aérea solicitó a la empresa denunciada que remitiera todos los registros de vuelo de la ruta Miami-Santiago (vuelo 1557), desde el mes de septiembre 2021 a marzo de 2022, y se realizó un análisis de los registros de vuelo con peritos especializados.

Que el análisis de los registros determinó que, de un total de 64 vuelos realizados, 10 vuelos que equivalen al (15.7%) de ellos cumplían con el término máximo de 8 horas e prevé la legislación y 54 vuelos que equivalen al (84.3%) se excedían de dicho término. Se concluyó que en las previsiones preliminares el vuelo cumplía con el término de las 8 horas, sin embargo, ante la ocurrencia de eventualidades o casos fortuitos comunes de la aviación, propician leves retrasos en los tiempos de vuelo, se excedía de las horas de servicio permitidas, en la mayoría de los vuelos.

Que la situación descrita fue comunicada a la empresa denunciada por medio de la Nota N° AAC-NOTA-2022-1564 de fecha 30 de marzo de 2022, a quien la Dirección de Seguridad Aérea le otorgó el término de 15 días para que presentará un **plan de acción correctivo** con el propósito de hacer cesar el incumplimiento de la norma.

Que la empresa efectivamente remitió su plan de acción correctiva visible en las fojas 191 a 193 del expediente N° 005-2022 que acredita la investigación, en el que indicó que procedería a incorporar un tercer piloto en dicha ruta, para lo que gestionaría lo conducente para el entrenamiento de las tripulaciones necesarias, estimando que la tripulación reforzada entraría a funcionar para el día 13 de junio de 2022, dado que los simuladores que la empresa utiliza en Miami no estarían disponibles en el mes de mayo, debiendo utilizar otro simulador ubicado en Dallas.

Que la Dirección de Seguridad Aérea no estuvo conforme con el plan de acción y convocó a la empresa a una reunión de urgencia el día 20 de abril de 2022 lo cual es ratificado por **DHL**, mediante la Nota FO-28-2022 visible en la foja 193 del expediente 005-2022, en la que se le indicó que la tripulación reforzada debía entrar en vigor como máximo, a partir del día 22 de abril de 2022, o de lo contrario se suspendería la operación de la ruta, instrucción que fue acatada efectivamente y desde ese entonces ha volado la ruta con 3 pilotos.

Que a partir de las medidas adoptadas la entidad se dispuso a dar estrecho seguimiento a las operaciones de la ruta en comento, para verificar el estricto cumplimiento de lo indicado, a efectos de determinar si se daba lugar a la aplicación o no de sanciones, constatando que la empresa ha cumplido con lo ordenado.

La Dirección de Seguridad Aérea a través del memo AAC-MEMO-2022-3995 de fecha 22 de junio de 2022, dirigida al Director de Asesoría Legal, señaló que no encontraba razón suficiente para abrir un proceso sancionatorio, ya que, al exigir el cumplimiento de acuerdo al manual de

funciones, se garantiza la seguridad operacional en los vuelos de la empresa. Además, señaló que era una ruta nueva de la que no se tenía experiencia previa, y que luego de la subsanación se le aclaró con exactitud a la definición de tiempo de vuelo e imprevistos que estipula el Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), por lo que, se consideró que la sanción no sería aplicable bajo todas esas condiciones, un análisis profundo y sin la intención de la empresa de incumplir.

Productos de los hechos y circunstancias vertidas dentro del proceso, se procedió a resolver el fondo de la denuncia de la UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIAL (UNPAC). Por medio de la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022, se ordenó la terminación y archivo del proceso, por considerar que en el caso particular no correspondía continuar con un proceso que derivara en la sanción de la empresa denunciada, dada las medidas correctivas implementadas por esta a instancia de la entidad.

La UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIAL (UNPAC), por medio de su Apoderado Legal, el Licenciado VICTOR D. TORRES MELGAR, con cédula No. N-21-1428, presentó recurso de reconsideración en contra de la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022, y toda vez que, pasado el término establecido para decidir el recurso, el Apoderado Legal de la UNPAC solicitó que se le hiciera entrega formal de la certificación que hace constar el SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En cuanto al objeto de la Demanda observamos que, si bien el Demandante en su momento solicitó a esta Autoridad, la certificación de la declaratoria del Silencio Administrativo, cuyo requisito es viable para la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, no es menos cierto que a la fecha de interposición de la Demanda de Nulidad que nos ocupa, el término de presentación de la primera ya se encontraba precluido.

Por ello, consideramos oportuno referirnos a la distinción que a través de décadas de Jurisprudencia ha afianzado la Corte, en relación a las diferencias del objeto entre ambas Demandas, la de Plena Jurisdicción y la de Nulidad, ésta última que nos trae hoy a la rendición de este Informe de Conducta.

En efecto ambas demandas tienen la pretensión de anular, desvirtuar, extinguir y enervar el acto administrativo para la preservación y reivindicación de derechos que se consideran vulnerados por DHL, sin embargo, la demanda de Nulidad va dirigida al acto de forma objetiva, y en el caso en comento la Resolución demandada ordenó el cierre de un proceso incoado por UNPAC que resulta ser de tipo subjetivo, iniciado contra una irregularidad que durante el mismo fue subsanada por la empresa denunciada, por lo que no se trata de un ‘acto condición’.

Durante el procedimiento que dio como resultado el Acto demandado, sobrevino el fenómeno doctrinario conocido como sustracción de materia, que se produce desde el momento en que el supuesto infractor logra demostrar ante el Regulador -en este caso la Autoridad Aeronáutica Civil- que ha sido subsanada la situación que motivó el proceso, por lo tanto, al desaparecer el objeto de la posible infracción la medida legal aplicable es el cierre del proceso, que es hoy el acto demandado.

Abonando, este cierre es una medida de trámite que no causa estado de indefensión, como tampoco vulnera derechos erga omnes, sino que da por terminada la puntual inconsistencia entre lo establecido por la regulación y la operación que en su momento fue acusada por la UNPAC, y que al momento de la presente Demanda se encuentra subsanada, es decir el hecho ha desaparecido, sin perjuicio que en caso de reincidencia o surja una nueva reclamación, asimismo se apertura un nuevo proceso entre dichas partes.

En este sentido reiteramos que el Acto impugnado no concede como tampoco niega derechos, pues solo se limita a dar la conclusión legal del conflicto, ante la reparación de la supuesta afectación que se señaló ante la Autoridad, tal como consta en el recorrido procesal de este Informe de Conducta.

Adicionamos que a través de esta demanda lo que se pretende es dejar sin efecto por ilegal el cierre del procedimiento, no obstante, dicha declaratoria no subsana la inexistencia del objeto de supuesta afectación en el proceso cuyo cierre ha sido ordenado, aunado a la realidad que dicha medida adoptada por esta Autoridad no afecta derechos colectivos, como tampoco causa perjuicio a la colectividad, por lo que se trata de un Acto proferido en Derecho, apegado a la Ley y en protección de garantías y derechos fundamentales.

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, según afirma el demandante el **Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil**, al emitir la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, lo hizo en contravención de las normas que regulan la materia de Aviación Civil, lo que resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias que cita como vulneradas.

Una vez expuestos los argumentos que plantea la recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringida, esta Procuraduría

considera oportuno realizar algunas reflexiones en relación con el acto que se acusa de ilegal. Veamos:

Que tal como lo establece el artículo 2 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003 de la **Autoridad Aeronáutica Civil** le corresponde dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo; regular y prestar servicio a la navegación aérea, a la seguridad operacional y aeroportuaria; y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control. Además, su objetivo primordial velar por el cumplimiento de las Normas y Procedimientos de Vigilancia de la Seguridad Operacional de la aviación civil (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el artículo 3 (numeral 17) del texto legal antes mencionado, señala, entre las funciones específicas y privativas de la **Autoridad Aeronáutica Civil**, la de investigar y sancionar las infracciones a la legislación y reglamentación aeronáutica (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, el día **25 de febrero de 2022**, la **Unión Panameña De Aviadores Comercial (UNPAC)** presentó una denuncia administrativa en contra de la empresa DHL Aero Expreso, S.A., por la presunta infracción del Reglamento de Aviación Civil de Panamá, concretamente el apéndice 16 de Libro XIV parte 1, la cual se fundamentó en que el vuelo identificado con el número 1557 que realiza una ruta desde la ciudad de Miami, Estados Unidos, hasta la ciudad de Santiago de Chile, excede las ocho (8) horas de vuelo, tiempo máximo servicio que se permite, para las tripulaciones, a la que hace referencia la disposición reglamentaria antes mencionada (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la **Autoridad Aeronáutica Civil**, ordenó una investigación técnico administrativa para corroborar los hechos denunciados, investigación que estuvo a cargo de la Dirección de Seguridad Aérea de dicha entidad, por lo que se solicitó a la empresa DHL Aero Expreso, S.A., que remitiera todos los registros de vuelo de la ruta Miami-Santiago (vuelo 1557), desde el mes de septiembre 2021 a marzo de 2022; y,

además se realizó un análisis de los registros de vuelo con peritos especializados (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Una vez finalizado el análisis de los registros, la **Autoridad Aeronáutica Civil**, determinó que de un total de 64 vuelos realizados, 10 (15.7%) de ellos cumplían con el término máximo de ocho (8) horas que prevé la legislación y 54 (84.3%) vuelos se excedían de dicho término, por lo que se concluyó que en las previsiones preliminares el vuelo cumplía con el término de las ocho (8) horas; sin embargo, ante la ocurrencia eventualidades comunes de la aviación, que propician leves retrasos en los tiempos de vuelo, se excedía de las horas de servicio permitidas, en la mayoría de los vuelos, situación que le fue comunicada a la empresa DHL Aero Expreso, S.A., otorgándosele un término de quince (15) días para que presentara un plan de acción correctivo con el propósito de hacer cesar el incumplimiento de la norma (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En cumplimiento de lo ordenado por **Autoridad Aeronáutica Civil**, la empresa DHL Aero Expreso, S.A., presentó su plan de acción correctiva, en el que indicó que procedería a incorporar un tercer piloto en dicha ruta, para lo que gestionaría lo conducente para el entrenamiento de las tripulaciones necesarias, estimando que la tripulación reforzada entraría a funcionar para el día 13 de junio de 2022, dado que los simuladores que le empresa utiliza en la ciudad de Miami no estarían disponibles en el mes de mayo, debiendo utilizar otro simulador ubicado en Dallas. No obstante, la Dirección de Seguridad Aérea de la **Autoridad Aeronáutica Civil**, no estuvo conforme con el plan de acción señalado por la mencionada empresa, por lo que la convocó a una reunión de urgencia el día 20 de abril de 2022, en la que se le indicó que la tripulación reforzada debía entrar en vigor como máximo, a partir del día 22 de abril de 2022, o de lo contrario se suspendería la operación de la ruta, instrucción que fue acatada efectivamente y desde ese entonces ha volado la ruta con 3 pilotos (Cfr. foja 15 del expediente judicial).


En mismo orden de ideas, la empresa DHL Aero Expreso, S.A., ha adoptado las medidas necesarias para que el incumplimiento cese, y adicionalmente, tal como se desprende de lo indicado por la Dirección de Seguridad Aérea en el expediente de la investigación administrativa “...nos encontramos ante una ruta que no se había realizado antes, se subsanó y de después que se aclarara con exactitud la definición de tiempo de vuelo e imprevistos, se entró en cumplimiento.” (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la **Autoridad Aeronáutica Civil** expidió la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, acto que ahora se acusa de ilegal, a través del se ordena la terminación del proceso “investigación técnico administrativa” que estuvo a cargo de la Dirección de Seguridad Aérea, seguido a la empresa DHL Aero Expreso, S.A., con ocasión de la denuncia interpuesta el día **25 de febrero de 2022**, la **Unión Panameña De Aviadores Comercial (UNPAC)**.

A juicio de este Despacho, la infracción que plantea la demandante resulta ajena a este contexto, puesto que pierde de vista que la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo el resultado de una “investigación técnico administrativa”, en la cual se procedió según lo establece el procedimiento en aquellos asuntos que son de competencia de la **Autoridad Aeronáutica Civil**, tal como lo establece **artículo 3 (numeral 17) de la Ley 22 de 29 de enero de 2003**.

En razón de ello, diferimos del criterio expresado por la recurrente en el sentido que la mencionada resolución cuya legalidad se discute es violatoria de las normas legales y reglamentarias que se acusan de ilegales; y que, además, la **Autoridad Aeronáutica Civil**, a partir de las medidas adoptadas por la empresa DHL Aero Expreso, S.A., y del estrecho seguimiento de la entidad reguladora a las operaciones de la ruta Miami-Santiago (vuelo 1557), para verificar el estricto cumplimiento de lo indicado por la Autoridad, a efectos de determinar si se daba lugar a la aplicación o no de sanciones, constatando en ese sentido, que la empresa prenombrada cumplió con lo ordenado, de allí que, a juicio de esta

Procuraduría, no existe contradicción alguna entre la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, y las disposiciones invocadas como infringidas; y, por ende, dicho acto se emitió con apego al principio de estricta legalidad; razón por la que este Despacho considera que todos los cargos de infracción aducidos por la demandante deben ser desestimados.

 **En cuanto al supuesto silencio administrativo alegado por el demandante.**

Por otro lado, tal como hemos señalado en párrafos anteriores, el actor demanda la, omisión administrativa, de la conducta en que incurre la **Autoridad Aeronáutica Civil**, al no responder el recurso de reconsideración interpuesto por la **Unión Panameña De Aviadores Comercial (UNPAC)**, el día 14 de octubre de 2022, en contra de la **Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022**, por lo que acude ante el Tribunal alegando el silencio administrativo, en que supuestamente ha incurrido la Administración (Cfr. fojas 12, 32 y 33 del expediente judicial).

Para tener claridad con el concepto de esta figura jurídica, en la doctrina, el autor Gustavo Penagos, lo define como: *“la falta de respuesta a una petición del administrado; puede tener lugar porque no responda, guarde silencio, responda extemporáneamente o no se notifique la decisión, situaciones que son arbitrarias por cuanto toda persona tiene derecho a obtener respuesta oportuna.”* (PENAGOS, Gustavo. El Silencio Administrativo, valor jurídico de sus efectos. Segunda Edición. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Página 5).

En ese mismo sentido, la doctrina también sostiene que la figura del silencio administrativo encuentra su explicación en la teoría de los actos presuntos, y en estos casos el ordenamiento jurídico presumiría la existencia de un acto.

De igual manera, el silencio administrativo es un fenómeno jurídico, revestido de gran relevancia e importancia, toda vez que la ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante la Sala Tercera de lo contencioso administrativo, cuando la


Administración no responda a las solicitudes o recursos que originen actos recurribles ante esta jurisdicción, que ante ella se articulen por considerar la existencia de un agraviado.

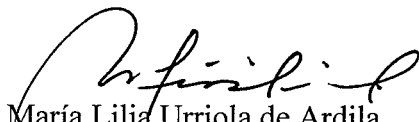
Dentro de este contexto, el demandante para demostrar el alegado silencio administrativo, entre sus pretensiones, presentó dentro de sus pruebas la “*Carta de la solicitud del Silencio Administrativo del RECURSO DE RECONSIDERACIÓN presentado contra de la Resolución No. 284-2022/DG/DJ/AAC*” y la “*CERTIFICACIÓN del SILENCIO ADMINISTRATIVO, por la Autoridad Aeronáutica Civil, que el Recurso de Reconsideración quedó sin resolver.*” (Cfr. fojas 12, 32 y 33 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, este Despacho estima que en este caso aún se configura el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, lo cierto es que, las demandadas de nulidad como la que se analiza, no requiere del agotamiento de la vía gubernativa, ni demostrar que la entidad demandada se negó a responder el recurso de reconsideración interpuesto contra el acto que se acusa de ilegal, puesto que tal como lo indica la Sala Tercera, el sustento de la demanda recae en aspectos de orden público, como lo son el cumplimiento de directrices contenidas en el Reglamento de Aviación Civil.

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Número 284-2022/DG/DJ/AAC de 20 de septiembre de 2022, emitida por el Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General