

Vista N° 248

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

7 de junio de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Interpuesta por la Firma Shirley & Asociados, en representación de **Leonel A. Sánchez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°102-DSA/DAC de 23 de noviembre de 2000, dictada por el **Director General de Aeronáutica Civil**, la Resolución N°002 DSA/DAC del 5 de enero de 2001 y la Resolución N°282-JD de 25 de septiembre de 2001, dictada por la Junta Directiva de Aeronáutica Civil y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de
la Demanda**

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

Con el respeto acostumbrado, acudo ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a fin de dar contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

En este tipo de procesos, nuestras actuaciones se encaminan a defender los intereses de la Administración Pública, pues así lo dispone el artículo 5 numeral 2 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N°24,109 de 2 de agosto de 2000.

I. Las pretensiones de la parte demandante.

El demandante ha solicitado a Vuestro Tribunal que se hagan las siguientes declaraciones:

Que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°102/DSA/DAC de 23 de noviembre de 2000, proferida por el Director General de Aeronáutica Civil, que impuso una sanción de suspensión, por el término de tres meses, de la Licencia

de Piloto N°4850, perteneciente al Capitán Leonel Sánchez, además de una multa de mil balboas (B/.1,000.00), por infringir normas aeronáuticas contenidas en el Decreto Ley N°19 de 8 de agosto de 1963 y en la Resolución N°111-JD de 16 de noviembre de 1995.

Que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°002/DSA/DAC de 5 de noviembre de 2001, dictada por el Director General de Aeronáutica Civil, que confirma la Resolución N°102/DSA/DAC de 23 de noviembre de 2000.

Que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°282-JD de 25 de septiembre de 2001, dictada por la Junta Directiva de Aeronáutica Civil, en la que modifica la Resolución N°002/DSA/DAC de 5 enero de 2001, que confirma la Resolución N°102/DSA/DAC de 23 de noviembre de 2000, y en su lugar aumenta la sanción al Capitán Leonel Sánchez, en el sentido de suspenderle por el término de seis meses la Licencia de Piloto N°4850 y el pago de una multa de Mil Balboas (B/.1,000.00), por infringir normas aeronáuticas contempladas en el Decreto Ley N°19 de 8 de agosto de 1963 y otras contempladas en la Resolución N°111 de 16 de noviembre de 1995.

Contestación de los hechos de la demanda.

Primero: Es cierto y lo acepto.

Segundo: No nos consta; por tanto, lo negamos.

Tercero: No nos consta; por tanto, lo negamos.

Cuarto: No nos consta; por tanto, lo negamos.

Quinto: Es cierto y lo aceptamos.

Sexto: Es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Séptimo: Es cierto y lo aceptamos

Octavo: Es cierto y lo aceptamos.

Noveno: Es cierto y así consta en el expediente.

Décimo: No puede ser, tal como está redactada. Pues no es muy posible que se notifique a un apoderado los hechos futuros.

Undécimo: Esto no es un hecho, pero se le acepta como tal.

Opinión de la Procuraduría de la Administración con relación a las disposiciones que se dicen infringidas y el concepto de las violaciones.

Según el demandante, la Resolución N°102/DSA/DAC de 23 de noviembre de 2000, proferida por el Director General de Aeronáutica Civil, infringe el artículo 2113 del Código Judicial, Libro III, de manera directa, por omisión, pues no se consulta esta norma para la etapa de instrucción ni tampoco durante la Audiencia que se le hizo al Capitán Félix Roberto Beitía.

El artículo 2113 del Código Judicial señala:

Artículo 2113: Terminado el interrogatorio de identificación, el funcionario de instrucción informará al imputado cual es el hecho que se le atribuye, que puede abstenerse de declarar y que tiene el derecho de nombrar defensor. Si el imputado se negare a declarar, ello se hará constar en el acta, suscrita por él. Si se rehusare suscribirla, se consignará el motivo."

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Iniciaremos nuestro análisis, definiendo lo que se entiende por violación directa de la norma, por omisión. Y reproduciremos la concepción general, es decir, que la violación directa por omisión se consuma cuando el juzgador deja de aplicar un texto claro que debió aplicar.

En el caso que nos ocupa, es oportuno señalar, que las actuaciones surtidas a Leonel A. Sánchez, no corresponden a

un proceso penal, ni se resuelven dentro de la jurisdicción penal, por lo tanto ni la norma ut supra transcrita ni toda la referencia a un proceso definido en el Libro Tercero del Código Judicial, pueden ser afectados por la Resolución N°68/DSA/DAC de 2 de agosto de 2000, ni por los actos preparatorios.

Como es preciso conocer, la Resolución N°068 /DSA/DAC de 2 de agosto de 2000, proferida por el Director General de Aeronáutica Civil, es una resolución de naturaleza administrativa y el procedimiento previo se surte en la vía gubernativa. El Decreto Ley N°19 de 1963, contempla el tipo de procedimiento aplicable a la conducta observada por el Capitán Sánchez y en ausencia de alguna norma en la Ley especial, la Ley 135 de 1943, vigente hasta el 1° de marzo de 2001, satisfacía de manera supletoria esas lagunas, pues se trata de actuaciones administrativas que se ventilan ante la vía gubernativa.

En consecuencia, debemos entender que el artículo 2113 del Código Judicial, no es el texto claro que el juzgador haya dejado de aplicar. Porque, incluso, esta norma se encuentra inserta en el Libro III, Título II, Capítulo III, denominado "De la investigación de los delincuentes", cuando lo que se le formula a Sánchez no son cargos por la comisión de delitos, si no que se le formulan cargos por la comisión de faltas al incumplimiento de sus deberes como la persona que comanda el vuelo de una aeronave por cielo o espacio aéreo panameño.

Consideramos pues, que no se da la violación al artículo 2113 del Código Judicial, en concepto de violación directa por omisión. Pues, en el Decreto Ley N°19 de 1963, se

establece de modo diáfano a quien le corresponde la jurisdicción y cual es la ley aplicable en los hechos, omisiones, e infracciones contempladas en esa ley. Así, el artículo 214 del Decreto Ley N°19 de 1963, dispone que la Dirección General de Aeronáutica Civil, es la autoridad competente para atender la investigación y comprobación de las infracciones, con la facultad de imponer las sanciones contempladas en esa Ley, cuando así corresponda.

En cuanto el procedimiento, que se debe aplicar para las situaciones descritas como faltas e infracciones a esa misma Ley, el artículo 216 del Decreto Ley N°19 de 1963, señala que se aplica el procedimiento dispuesto en el Código Administrativo, en materia de Policía Correccional. En cuanto a los recursos, la ley especial, señala que proceden los siguientes: reconsideración y apelación, o ambos.

1. El demandante señala que mediante la Resolución N°068/DSA/DAC de 2 de agosto de 2000, se viola el artículo 32 de la Constitución Política, de modo directo por omisión.

El artículo 32 de la Constitución señala:

"Artículo 32: Nadie podrá ser juzgado sino por Tribunal competente, previamente establecido conforme al trámite legal y con plena garantía de su defensa."

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

La Procuraduría de la Administración atendiendo a que la norma denunciada es de carácter constitucional, considera oportuno traer a colación, la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, donde señala: "cuando la norma que se estima violada es de rango constitucional no compete a este Tribunal entrar a examinar el cargo planteado, por ser esta una

atribución privativa del Pleno de la Corte Suprema de
Ministerio Público/Procuraduría de la Administración
 Justicia, guardián del Control de la constitucionalidad.”

2. Señala el demandante que se ha violado el artículo 72 del Decreto Ley 19 de 1963, en concepto de indebida aplicación. Pues, la norma establece un principio de seguridad aérea de que el piloto no podrá operar la nave de manera negligente ni poner en peligro la vida o propiedad ajena. Y si el Capitán Beitía procedió conforme el manual de seguridad no se le debe aplicar sanción alguna.

El artículo 72 del Decreto Ley 19 de 1963 señala:

“Artículo 72: Ninguna aeronave podrá conducirse negligentemente o temerariamente de modo que ponga en peligro la vida o propiedad ajena.”

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Por indebida aplicación, se entiende, la infracción de una disposición jurídica, porque se aplica el texto claro de ésta a un supuesto de hecho no contemplado en ella, o cuando a un supuesto de hecho claramente determinado se le aplica una disposición jurídica que no es pertinente; siempre que, en el proceso de subsunción no haya mediado interpretación errónea del texto aplicado.

Se advierte que el demandante no define en que consiste la indebida aplicación.

Al examinar el acto administrativo acusado, es decir, la Resolución N°068/DSA/DAC de 2 de agosto de 2000, consideramos que el supuesto de hecho claramente identificado en el artículo 72 del Decreto Ley, es “la operación negligente o temeraria como una acción prohibida a un piloto.” Reemplazando el sustantivo piloto, por el sustantivo propio, podemos entender, que Leonel A. Sánchez tiene la prohibición

de operar negligentemente o de modo temerario una aeronave, sobre todo si pone en peligro la vida o propiedad ajena. Y si la conducta demostrada por Leonel A. Sánchez fue negligente, al no cerciorarse de que la aeronave llevase la cantidad de combustible necesaria, la de no conseguir la regla que indicaba el contenido de combustible, la de anteponer no mojarse antes de inspeccionar los depósitos de combustibles que estaban en las alas de la avioneta. Estas actuaciones describen una actitud negligente y un ánimo poco importa o temerario, con sus pasajeros, la carga y la nave. Situación que trasciende la calificación de seguridad de la aeronáutica civil panameña por otros organismos internacionales.

Del examen del acto administrativo acusado y de la norma que se dice infringida no surge el otro supuesto, es decir, la aplicación de otra norma jurídica que no sea pertinente.

En consecuencia, no existe la infracción del artículo N°72 del Decreto Ley N°19 de 1963, por indebida aplicación, en ninguno de los dos supuestos, frente al pronunciamiento, de la Resolución N°68/DSA/DAC de 2 de agosto de 2000, de la Dirección de Aeronáutica Civil.

3. El demandante también alega que los actos administrativos acusados y específicamente la Resolución N°268-JD de 28 de diciembre de 2000, han violado el párrafo primero del artículo 1133 del Código Judicial en concepto de violación directa por omisión.

El artículo 1133 del Código Judicial señala:

Artículo 1133: La apelación se entiende interpuesta sólo en lo desfavorable al apelante y el superior no podrá enmendar o revocar la resolución apelada en la parte que no es objeto del recurso, a no ser que, en

virtud de esta reforma, sea indispensable hacer a esta parte modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con la otra.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o exista prevista la consulta para la que no apeló el superior resolverá sin limitaciones."

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

El demandante basó su recurso en su disconformidad con la evaluación de riesgo y la calificación de negligencia que le formula la Dirección de Seguridad Aérea, (DAS), por la conducta y la actitud asumidas como comandante de la aeronave.

Pero, es evidente que, la actuación del Capitán Sánchez no sólo reveló negligencia y una acción temeraria, sino que su descuido lo llevó a un vuelo que no concluyó en su lugar ordinario de arribo, si no con un aterrizaje forzoso en Chepo, que requiere la intervención del Inspector Emiliani quien en la inspección realizada reafirma lo temerario de la acción de vuelo, en una nave sin las revisiones técnicas necesarias, sin que pudiese determinar el combustible y tal como expresa el mismo demandante, que puede consumir más del combustible normalmente requerido para esa misma ruta.

Por lo tanto, esos hechos que describen la falta disciplinaria, también enfatizan la actitud, agravante, de comprometer la responsabilidad de nuestro país en materia de seguridad aérea; que incide de alguna manera en la decisión de la Junta Directiva de Aeronáutica Civil, al revisar, nuevamente, los hechos y considerar las consecuencias de esa conducta negligente. Sin embargo, la modificación de la sanción requiere que la Junta Directiva tenga la facultad de atender ésta bajo la condición de consulta obligatoria.

4. El demandante alega que la Resolución N°268-JD de 28 de diciembre de 2000, viola el artículo 135 del Decreto Ley N°19 de 1963, en concepto de indebida aplicación.

El artículo 135 del Decreto Ley N°19 de 1963 señala:

"Artículo 135: Obligación antes de emprender un vuelo. Antes de emprender cualquier vuelo de transporte aéreo público, el piloto comandante tiene la obligación de cerciorarse de que:

- a) La aeronave reúna las condiciones de aeronavegabilidad y tiene a bordo los documentos y libros exigidos por las leyes y reglamentos;
- b) Los instrumentos y equipos prescritos para el tipo de operación que vaya a efectuarse, están instalados y son suficientes para realizar el vuelo;
- c) Se ha obtenido la conformidad de mantenimiento de la aeronave;
- d) El peso de la aeronave es tal que puede realizar el vuelo en forma segura, teniendo en cuenta las condiciones de vuelo previstas;
- e) La carga transportada está distribuida y sujeta de tal manera que la aeronave puede efectuar con seguridad el vuelo;
- f) La aeronave lleva suficiente combustible y aceite para poder completar el vuelo sin peligro, y tiene las reservas de combustible y aceite necesarias;
- g) Está a bordo la tripulación prescrita;
- h) Se observan las instrucciones de los servicios de control de tránsito aéreo;
- i) Existen a bordo, los mapas y cartas necesarias para el vuelo;
- j) Hay a bordo el equipo de seguridad correspondiente al tipo de vuelo que se va a efectuar."

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Según el demandante la norma transcrita es aplicada de modo indebido, en la Resolución N°268-JD de 28 de diciembre de 2000, por la Junta Directiva de Aeronáutica Civil, puesto que se sancionó al Capitán Sánchez, aún teniendo suficiente combustible para el vuelo.

Cabe advertir, que la Procuraduría de la Administración, reconoce que en efecto, el Capitán Sánchez, no solamente quebranta lo relacionado al literal f del artículo 135 del Decreto Ley 19 de 1963, sino que también transgrede los literales a, b, c, y j del Decreto Ley N°19 de 1963. Y, aunque no justificamos la actitud del demandante, tampoco puede pasar desapercibido la modificación del acto administrativo apelado, en perjuicio del recurrente, sin que la Junta Directiva estuviese atendiendo el expediente amparada por la consulta obligatoria del acto.

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Magistrados que denieguen las peticiones impetradas por el demandante, en el caso de que no se compruebe la facultad de la Junta Directiva de Aeronáutica Civil para modificar el fallo, justificada en la consulta obligatoria del acto.

Pruebas: Aceptamos las aportadas al expediente que cumplan con las disposiciones del Código Judicial. Aducimos el expediente disciplinario que se instruyó al Capitán Sánchez, por la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Derecho: Negamos el derecho invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor Leonel Benavides
Secretario General

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración