

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 9 de abril de 2019.

No. 186

VISTA:

Para sentencia definitiva, venida a conocimiento del Máximo Órgano Jurisdiccional en materia Administrativa de la Nación esta causa: “AEROVIP LTDA. con ESTADO. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Acción de nulidad”. (Ficha No. 555/2014).

RESULTANDO:

I) En este proceso, Ana SILVA ELIZALDE y Juan Andrés LERENA comparecieron en representación de AEROVIP LTDA. y dedujeron pretensión anulatoria contra la Resolución No. 47/2014 dictada el 19 de febrero de 2014 por la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (en adelante: DINACIA), mediante la cual se dispuso, en lo que al presente caso refiere, lo siguiente: *“2do.- Aplícase a la empresa AEROVIP LTDA. (AIRCLASS LÍNEAS AÉREAS), una sanción consistente en una suspensión de 60 (sesenta) días con anotación en el legajo de la Dirección de Transporte Aéreo Comercial y obligación de recertificación previa a volver a operar, por ‘irregularidades constatadas que afectan el control de mantenimiento; permitir que se lleve un ‘control paralelo’ de fallas por la Gerencia de Mantenimiento, no figurando el mismo en el MGM (Manual General de Mantenimiento); no haber registrado en la documentación pertinente 50 (cincuenta) vuelos realizados por la aeronave CX - LAS en el período comprendido entre el 25 de octubre de 2009 y 15 de setiembre de 2011; no haber presentado toda la documentación técnica que le fuera solicitada ante la intimación de*

la autoridad aeronáutica; no controlar los asentamientos en los RTV (Registros Técnicos de Vuelo), ni controlar ni tomar medidas correctivas ante la no firma de los RTV y ausencia de anotaciones de fallas y discrepancias por parte de los Comandantes de las aeronaves; y omitir información de fallas a la autoridad aeronáutica. (...)". (fs. 120 - 131 de infolios).

II) Como fundamento de su pretensión anulatoria alegaron que el acto impugnado es el resultado de un proceso absolutamente nulo, que violentó flagrantemente derechos y garantías consagrados en el ordenamiento jurídico vigente; y que, del listado de irregularidades analizadas por la Administración, la mayoría fueron descartadas, y las que finalmente consideró comprobadas no poseen la entidad que se les ha pretendido atribuir y no dan mérito suficiente para constituir el fundamento de las sanciones impuestas a la empresa y a sus trabajadores.

Relataron que el 2 de abril de 2013 el Director Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica dispuso la instrucción de una investigación administrativa a los efectos de esclarecer diversas denuncias recogidas en la prensa sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento y la seguridad operacional de la empresa AIRCLASS.

Afirmaron que se violó el derecho de defensa de su representada, ya que la Administración empleó un procedimiento específico para funcionarios de la Administración, en lugar del procedimiento administrativo general que hubiese correspondido aplicar para el ejercicio de la función de contralor de la actividad aeronáutica civil desempeñada por particulares. Sostuvieron que, aún de admitir como correcto el

procedimiento instruido, el mismo fue defectuosamente aplicado, en tanto, no se le notificó a su representada de su inicio, se violó su derecho a acceder a las actuaciones y el principio de publicidad; se violó su derecho de contralor de los medios probatorios y su diligenciamiento; se le entregaron copias incompletas de las actuaciones; existieron diferencias en el tratamiento de distintas denuncias; y, la foliatura de las actuaciones resultó ser incomprensible.

En cuanto a la reserva de las actuaciones, señalaron que tal medida se utiliza con el fin de resguardar la dignidad y la honra del imputado; mas, ese secreto no puede aplicarse para obstaculizar el derecho de defensa. En consecuencia, entendieron que la Administración ha violentado el derecho de defensa al omitir noticiar a su representada acerca del inicio de las actuaciones; omitir noticiarla acerca de las denuncias presentadas en su contra y al negarle expresamente el acceso al expediente.

Afirmaron que si bien una vez terminada la instrucción, se dio vista a AIRCLASS y al evacuarla pudo solicitar prueba -la que efectivamente se diligenció- nada de ello resultó ser productivo, en tanto, la Administración ya había tomado su decisión en la línea pretendida por los denunciante.

Destacaron que su representada era “*partícipe necesario*” de la investigación, por cuanto la misma estaba dirigida a comprobar la existencia o no de su responsabilidad y eventualmente la aplicación de sanciones a su respecto.

En relación a las declaraciones testimoniales recabadas, denunciaron que el abogado que estuvo presente asistiendo a los testigos fue el mismo letrado que patrocinaba a las denunciante y que las preguntas realizadas eran sugestivas, tendenciosas, capciosas e inductivas.

En cuanto a las irregularidades denunciadas afirmaron que la mayoría de ellas fueron investigadas y descartadas por la Junta de Infracciones de la DINACIA, pese a lo cual, la sanción de 60 días de suspensión sugerida originalmente, se mantuvo, lo que colide con el principio de proporcionalidad de la pena.

Por otra parte, respecto a las irregularidades que se le imputan a la empresa, controvirtieron que las mismas hayan existido. Así, en cuanto al supuesto “registro paralelo”, indicó que el mismo es un documento que lejos de constituir algo negativo, constituye el cumplimiento a una exigencia extendida por la DINACIA quien recibió una copia del mismo en el año 2011 y lo tomó por válido.

En cuanto al faltante de registro de 50 vuelos a lo largo de dos años, afirmaron que ese número de vuelos representa el 2,7% del total realizado en tal período, lo que permite descartar cualquier tipo de intencionalidad que se le pretendiera atribuir a la empresa en dicha omisión. Lo mismo sucede con las observaciones a los registros técnicos de vuelo (RTV). Plantearon que si bien existieron algunas omisiones, surge probado que las mismas no fueron intencionales, ni sistemáticas.

Respecto a la omisión de presentar cierta documentación que le fuera requerida a AIR CLASS, señaló que siempre se ha intentado dar cumplimiento a tales solicitudes realizadas por parte de la Administración y que, únicamente, no se ha podido ubicar algunos documentos relativos a una de las aeronaves, por un período acotado. A su entender, es probable que dicha documentación ya se haya presentado en otra instancia o se haya extraviado en el hurto sufrido en el año 2011 o en las múltiples mudanzas que ha tenido la empresa.

Dadas las discrepancias entre las irregularidades increpadas y la realidad de los hechos, consideraron que el acto impugnado adolece de vicio en sus motivos. Y, siendo que -a su entender- las omisiones constatadas son meramente formales, consideran que la sanción aplicada resulta desproporcionada y extremadamente severa, en tanto, equivale al cierre de la empresa.

En definitiva, bregaron por la nulidad del acto enjuiciado.

III) Conferido traslado, la Administración demandada defendió la validez del acto, argumentando que su actuar resulta en un todo conforme a Derecho.

Indicó que la DINACIA es la autoridad aeronáutica en materia de seguridad operacional, encontrándose a cargo de la supervisión y control de la actividad aeronáutica de la República (art. 3 de la Ley No. 18.619). Como tal, dispone de poder sancionatorio o disciplinario respecto de los sujetos que debe fiscalizar, resultando competente para imponerles sanciones, tal como lo establecen el Código Aeronáutico (art. 192 y ss.) y el art. 12 de la Ley No. 18.619.

Con respecto a que la DINACIA siguió un procedimiento incorrecto, adujo que la investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aún siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables (art. 182, Dec. 500/991), siendo por lo tanto el procedimiento idóneo para intentar esclarecer -en el caso que nos ocupa- las irregularidades que habían trascendido en la prensa, referidas al accidente de la aeronave CX-LAS de la compañía AEROVIP LTDA (AIR CLASS LÍNEAS AÉREAS).

En cuanto a la alegada violación del derecho de defensa argüido por la accionada, fundándose para ello en el art. 191 del Dec. 500/991, destacó que la mentada disposición no prevé que corresponda conferir vista en el caso de la accionante, estableciendo en cambio que sí corresponde en casos de sumarios administrativos.

Indicó que la negativa de acceder al expediente, se produjo únicamente en la etapa de instrucción de oficio de la investigación administrativa, en tanto las actuaciones son secretas, tal como lo dispone el art. 174 del Decreto No. 500/991 y lo reafirma el art. 210 del mismo cuerpo normativo; sin perjuicio de ello, destacó que se hizo lugar a la solicitud de diligenciamiento de prueba realizada por la actora con fecha 30 de julio de 2013, consistente en la declaración de los Sres. César VISPO, Danilo PEREIRA, Marcelo LAMBRUSCHINI, Antonio BENTANCUR, Fernando ZULUAGA y Jorge ÁLVAREZ.

Destacó que una vez finalizada la compleja instrucción, se confirió vista a la accionante (así como a los demás interesados) quien pudo ejercer su derecho de defensa con las debidas garantías, ofreciendo pruebas de descargos -las que fueron diligenciadas en su totalidad y sin retaceo alguno- previo al dictado de la resolución enjuiciada.

Señaló que la actuación del Dr. THOMASSET (representante de las denunciadas Sras. Annarella y Romina RIGO), se limitó a suscribir las denuncias y a concurrir a los interrogatorios de los testigos propuestos, de la misma manera que los representantes legales de AEROVP LTDA. concurrieron a los interrogatorios de los testigos propuestos por dicha empresa. Destacó que en ningún momento se les prohibió a los directores y

personal de AEROVIP LTDA. concurrir a declarar asistidos por un letrado de su confianza.

Controvirtió que el principio de publicidad se haya visto vulnerado. Al respecto, reiteró que la accionante tuvo acceso a las actuaciones desde el momento en que fue imputada como responsable por la comisión de distintas infracciones contra la seguridad operacional.

Afirmó que tampoco los principios de igualdad e imparcialidad se vieron comprometidos. Prueba de ello es el extenso capítulo de la demanda dedicado al análisis de las irregularidades investigadas y descartadas por la Junta de Infracciones, donde la actora admite que distintas denuncias realizadas en su contra fueron desestimadas por la Administración, luego de la instrucción del procedimiento impugnado.

Afirmó que no es cierto que la actora no haya dispuesto de la oportunidad de controlar las declaraciones de testigos que la incriminaban. En tal sentido, adujo que una vez individualizada la empresa AEROVIP LTDA. como posible responsable de la comisión de distintas infracciones aeronáuticas, ésta dispuso plenamente de su derecho de defensa, el cual ejerció en forma amplia y sin limitación alguna. Nada impedía que propusiera la nueva citación de aquéllos testigos que consideraba habían mentido o formulado acusaciones en su contra, a los efectos de demostrar las falsedades en que habrían incurrido. Sin embargo, no lo hizo.

Afirmó que la sanción impuesta a la accionante encuentra su principal y decisivo fundamento en la voluminosa y no controvertida prueba documental incorporada, y no en las actuaciones que de acuerdo con sus dichos se encontrarían “viciadas”.

Afirmó que tampoco es cierto que la tramitación de las denuncias realizadas por las Sras. RIGO hayan tenido un tratamiento especial; y que, las realizadas por uno de los socios- directores de AEROVIP LTDA. contra un ex funcionario de la empresa, el Sr. CALIXTO, no hayan sido investigadas. Al respecto, señaló que unas y otras denunciadas fueron debidamente tramitadas, habiendo tenido la denunciante una participación activa.

Por otra parte, señaló que la actora se limita a enunciar que la foliatura de las actuaciones era incorrecta o incomprensible. Sobre ello, indicó que dado lo voluminoso de las actuaciones, se pudo haber incurrido en algunos errores irrelevantes en la foliatura que fueron corregidos oportunamente.

Sobre la recusación del Dr. TORRENDELL, manifestó que la misma fue desestimada por considerarse que no existió prejujuamiento por las opiniones vertidas en los dos informes emitidos. El hecho que la actora no comparta las conclusiones a las que arribó el letrado, no amerita a considerar que su actuar se encuentre viciado de parcialidad.

Luego de hacer referencia a la teoría de las nulidades y al principio de trascendencia, concluyó que en el caso no existió indefensión alguna de la parte actora. Aún de considerarse que el no otorgamiento de vista y acceso a las actuaciones durante la instrucción constituyera un vicio, el mismo resulta irrelevante a los efectos de la decisión final adoptada.

En cuanto a los vicios de fondo invocados destacó que la actora pretende en todo momento minimizar sus responsabilidades. Las faltas imputadas se encuentran plenamente probadas y las sanciones impuestas

resultan razonables, proporcionales y adecuadas a la entidad de las infracciones cometidas.

En efecto, en cuanto a la existencia de un sistema informal de denuncias de fallas aeronáuticas, señaló que ha quedado probado la existencia del mismo que incluía comunicaciones verbales, telefónicas, correos electrónicos, etc. con el que se conformaba un “registro paralelo de fallas”, ajeno a la normativa vigente y al control de la Administración, en detrimento de la documentación prevista reglamentariamente y en los manuales de la empresa: los RTV.

En cuanto al faltante de registro de 50 vuelos, también ha quedado probado, pudiendo advertirse el pobre concepto que mantiene la empresa respecto de sus obligaciones relativas a la seguridad operacional. Sin perjuicio de ello, destacó que la falta imputada se configura con la omisión misma, sin tener en cuenta si se afectó o no el programa de mantenimiento o la condición segura de la aeronave.

Con referencia a los RTV, aseguró que la omisión de completarlos no puede ser calificada como un mero incumplimiento de orden administrativo. Se trata de un documento imprescindible para la continuidad de los vuelos de cualquier aeronave así como para posibilitar el seguimiento por parte de las autoridades de los estándares de Seguridad reglamentados.

Finalmente, afirmó que la sanción aplicada a la actora se encuentra dentro de la discrecionalidad de que goza la Administración y dentro de los guarismos previstos por la normativa vigente.

En definitiva, solicitó la confirmación del acto impugnado.

IV) Por Resolución No. 12125/2014 se abrió a prueba

por el plazo de 60 días, diligenciándose la que luce agregada y certificada a fs. 500, agregándose por cuerda separada los antecedentes administrativos (carpeta de tapas verdes, en 2648 fojas en diez piezas, carpeta tapas verdes en 1210 fojas en tres piezas y carpeta tapas verdes en 16 fojas).

V) Las partes alegaron por su orden (fs. 503 - 527 y fs. 532 - 543, respectivamente)

VI) El Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo se pronunció mediante el dictamen No. 400/18, aconsejando la confirmación del acto impugnado (fs. 546 – 546 vto.).

VII) Puestos los autos para sentencia, previo pase a estudio de los Sres. Ministros en forma sucesiva, se acordó en legal y oportuna forma (fs. 548).

CONSIDERANDO:

I) En el aspecto formal, se han cumplido las exigencias que, según la normativa vigente habilitan el examen de la pretensión anulatoria. (Constitución arts. 317 y 319 y Ley No. 15.869 de 22.6.87 arts. 4 y 9).

Según dichos de la parte actora, no controvertidos por la demandada, el acto impugnado le fue notificado el 26 de febrero de 2014, siendo resistido el 7 de marzo de 2014 mediante la interposición de los recursos de revocación y jerárquico, en subsidio.

Por resolución de fecha 28 de mayo de 2014 la DINACIA desestimó el recurso de revocación y por Resolución No. 64.830 dictada el 17 de julio de 2014 por el Ministerio de Defensa Nacional, se desestimó el recurso jerárquico, siendo notificada la parte actora el 24 de julio de 2014.

La demanda anulatoria fue deducida el 1º de agosto de 2014 (nota de cargo fs. 106 de *infolios*).

II) Como se ha señalado, el objeto de este proceso es resolver sobre la pretensión anulatoria deducida contra la Resolución No. 47/2014 dictada el 19 de febrero de 2014 por la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, mediante la cual se dispuso, en lo que al presente caso refiere, lo siguiente: “*2do.- Aplícase a la empresa AEROVIP LTDA. (AIRCLASS LÍNEAS AÉREAS), una sanción consistente en una suspensión de 60 (sesenta) días con anotación en el legajo de la Dirección de Transporte Aéreo Comercial y obligación de recertificación previa a volver a operar, por ‘irregularidades constatadas que afectan el control de mantenimiento; permitir que se lleve un ‘control paralelo’ de fallas por la Gerencia de Mantenimiento, no figurando el mismo en el MGM (Manual General de Mantenimiento); no haber registrado en la documentación pertinente 50 (cincuenta) vuelos realizados por la aeronave CX - LAS en el período comprendido entre el 25 de octubre de 2009 y 15 de setiembre de 2011; no haber presentado toda la documentación técnica que le fuera solicitada ante la intimación de la autoridad aeronáutica; no controlar los asentamientos en los RTV (Registros Técnicos de Vuelo), ni controlar ni tomar medidas correctivas ante la no firma de los RTV y ausencia de anotaciones de fallas y discrepancias por parte de los Comandantes de las aeronaves; y omitir información de fallas a la autoridad aeronáutica. (...)*”. (Fs. 120 – 131 de *infolios*).

III) **Reseña de los antecedentes.**

Las presentes actuaciones tienen su origen en el accidente ocurrido el día 6 de junio de 2012 cuando el avión propiedad de la empresa AIR CLASS, Matrícula CX-LAS, se precipitó a las aguas del Río de la Plata, cerca de la Isla de Flores, con el desafortunado desenlace de la pérdida de dos vidas: la del piloto Walter RIGO y el copiloto Martín RIVA.

Con fecha 2 de abril de 2013 y a raíz de diversas denuncias realizadas por ex pilotos de la compañía que fueron recogidas en la prensa sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento y seguridad operacional de la empresa aérea, la DINACIA dispuso la instrucción de una investigación administrativa a la actora, llevada a cabo por la Junta de Infracciones (Fs. 497 Pieza II de los A.A. en 2648 fs.).

Luego de una larga y exhaustiva instrucción del procedimiento administrativo referido, la cual se encuentra consignada en los profusos antecedentes administrativos agregados a la causa, la Junta de Infracciones en su informe circunstanciado de fecha 15 de agosto de 2013 (A.A fs. 1042-1120 *ibidem* Pieza III) afirma que se pudo comprobar y tal hecho fue admitido por los pilotos declarantes, la falta de firmas en los RTV (Registros Técnicos de Vuelo), que la empresa no realizó el Informe de Confiabilidad Mecánica del evento de apagado de motor debido a ingestión de objeto extraño o hielo ni tampoco lo reportó en el Informe Resumido Mensual de Interrupción Mecánica, tampoco se reportaron incidentes mecánicos en vuelos anteriores, también se comprobaron errores de asentamiento entre *overhaul* y un faltante de registros de 50 vuelos. Recomendó la aplicación de una sanción de ***suspensión por 60 días*** en la operativa de la empresa AERO VIP LTDA, la cual antes de comenzar a

operar nuevamente deberá tener culminada su recertificación por las irregularidades constatadas.

El Asesor Jurídico Jefe de la DINACIA Dr. Jaime TORRENDELL compartió lo sugerido por la Junta de Infracciones (Fs. 1126 -1136 de los A.A. *ib.* Pieza IV).

Se procedió a conferir vista de las actuaciones a todos los involucrados (fs. 1144-1158 de los A.A. *Ibidem*) -entre ellos, la accionante en la presente causa- quienes la evacuaron en sendos escritos que lucen agregados de fs. 1161 en delante de los recaudos adjuntos.

Con fecha 4 de setiembre de 2013, la actora se notificó del otorgamiento de vista, recibiendo un CD con copia del expediente principal No. 325/2013 y sus agregados (fs. 1145 de los A.A. Pieza IV). Seguidamente, procedió a evacuar la vista conferida, expresando sus descargos y ofreciendo el diligenciamiento de prueba, según consta de fs. 1195 a 1262 de los antecedentes.

Posteriormente, el 15 de octubre de 2013, la Junta de Infracciones de la DINACIA hizo lugar al diligenciamiento de la totalidad de las pruebas ofrecidas por los interesados (fs. 1404-1405 bis de los A.A., Pieza IV).

Concretamente, la prueba ofrecida por AEROVIP LTDA. consistió en la agregación de documentos (Manual General de Mantenimiento y Resolución DINACIA No. 308/2011 de 11 de julio de 2011); el libramiento de oficios solicitando a la DINACIA la incorporación de todas las resoluciones por las cuales se hubieran impuestos sanciones a operadores por incumplimiento de las normas de seguridad operacional y a la Dirección Nacional de Migración para que informe los registros de salidas

e ingresos al país del Sr. Daniel CALIXTO; y la declaración de varios testigos.

La totalidad de la prueba ofrecida por la actora y demás sujetos sancionados (dependientes de la parte actora) fue diligenciada entre el 15 de octubre y el 12 de diciembre de 2013 (fs. 690 a 1102, Piezas II y III de los A.A.), surgiendo de las actuaciones numerosas solicitudes de prórroga de las distintas fechas fijadas para las audiencias de testigos, a lo que siempre se hizo lugar por la Instructora (fs. 698, 700, 704, 705, 829, 837, entre otras). Incluso, se accedió a agregar la declaración por escrito del testigo Sr. César JIMÉNEZ, quien por residir en el exterior no pudo trasladarse al país para prestar testimonio. (fs. 1424-1426 Pieza Vde los AA.)

Diligenciada la prueba solicitada, la Asesoría Jurídica de la DINACIA en informe de fecha 15 de enero de 2014 mantuvo -en términos generales- las conclusiones a las que arribó la Junta de Infracciones en el informe que elaborara con fecha 15 de agosto de 2013. (Fs. 1854-1880 Pieza VII).

Seguidamente, el Director de la DINACIA procedió al dictado del acto sancionatorio que se enjuicia en los presentes obrados.

IV) Tras el análisis de los hechos del caso y de la normativa vigente, el Tribunal, compartiendo lo aconsejado por el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, se pronunciará por el rechazo de la pretensión anulatoria y, en consecuencia, confirmará el acto impugnado, por los fundamentos que se explicitan a continuación.

V) **Sobre la potestad fiscalizadora y sancionatoria de la DINACIA y el alegado error en el procedimiento seguido.**

Conforme al artículo 3 de la Ley No. 18.619: “*La Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica es la autoridad aeronáutica en materia de seguridad operacional de acuerdo con lo establecido en las leyes y en los reglamentos vigentes. Constituye el órgano especializado sin perjuicio de las demás atribuciones que establezca la reglamentación. Estará a cargo de la supervisión y el control de la actividad aeronáutica de la República*”.

Para el cumplimiento de sus cometidos en materia de seguridad operacional, el legislador le otorgó sendas atribuciones tendientes a fiscalizar y controlar que quienes participan de la actividad aérea cumplan efectivamente con las normas vigentes, entre las que se encuentran iniciar las investigaciones, verificaciones, inspecciones y evaluaciones que considere pertinente sobre los vehículos, documentos, aeronaves e instalaciones afectadas a la actividad aeronáutica, así como también la de aplicar sanciones en caso de constatar apartamientos a las reglas aplicables (art. 4 de la Ley No. 18.619).

De manera que la investigación dispuesta a la empresa de aeronavegación por la DINACIA se inscribió dentro de sus cometidos específicos de *supervisión continua y vigilancia de la seguridad operacional aérea civil* en nuestro país (art. 4 Ley No. 18.619, en especial aplicable al caso de marras los literales K y L), no apreciándose por parte del Tribunal, que haya mediado error en el procedimiento seguido.

Conforme emerge de los antecedentes, el procedimiento administrativo observado por la DINACIA en puridad no fue un procedimiento disciplinario *interno* llevado a cabo con relación a funcionarios públicos, sino que se trata del ejercicio de la potestad

sancionadora o represiva externa de la Administración respecto a particulares. En efecto, se trató de una investigación administrativa a una empresa privada de aeronavegación, a sus trabajadores y a un taller mecánico, que se siguió con el fin de determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio y a la individualización de los responsables (art. 182 del Dec. No. 500/991).

A juicio del Tribunal, no se advierte irregularidad alguna en la prosecución de este procedimiento, siendo idóneo para esclarecer las irregularidades que habían trascendido en la prensa.

VI) Sobre los alegados vicios formales.

En su escrito de proposición la parte actora planteó sendos agravios de índole formal, como ser la falta de vista previa, la imposibilidad de acceder a las actuaciones, la vulneración del derecho a controlar los medios probatorios diligenciados, así como también que la copia a la que finalmente le dio acceso la Administración, resultó incompleta. Concluyó que los vicios mencionados, culminaron a la postre cercenando su derecho de defensa, por lo que se impone declarar nulo el acto enjuiciado.

A juicio del Tribunal, los agravios formulados por la accionante no son de recibo.

VI.1) En primer lugar, huelga señalar que asiste razón a la Administración cuando afirma que el artículo 191 del Dec. 500/91 que invoca la accionante para fundar su reclamo acerca de no haber sido notificada de la resolución que disponía el inicio del procedimiento, no le resulta aplicable.

En efecto; dicha disposición establece que: *“El funcionario instructor deberá, como primera medida, notificar la resolución que*

dispone el sumario o la investigación al jefe o director de la oficina donde se practicará o, en su caso, a las autoridades que legalmente tengan la representación del servicio.

La misma notificación se practicará a los funcionarios sumariados si los hubiere.”.

De la simple lectura de la norma transcrita, se desprende que la notificación dispuesta corresponde sea realizada a la parte interesada en casos de sumarios administrativos y no, para el caso como el de autos, donde lo que se instruyó fue una investigación administrativa. En este caso, la notificación, como el inciso primero del artículo establece, corresponde sea realizada al *“jefe o director de la oficina donde se practicará o, en su caso, a las autoridades que legalmente tengan la representación del servicio”.*

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que, conforme se desprende de los antecedentes administrativos, una vez que fueron determinadas las distintas irregularidades e individualizados los autores, la Junta de Infracciones elaboró un informe fechado el 15 de agosto de 2013, otorgándosele vista a todos los interesados, entre los cuales se encuentra la empresa accionante (art. 75 y 76 del Dec. 500/991).

VI.2) Por supuesto que lo anterior, se encuentra concatenado con el siguiente agravio plasmado por la promotora en su escrito de demanda, que tiene que ver con la supuesta imposibilidad de acceder a las actuaciones.

En efecto; por así disponerlo los artículos 174 y 210 del Decreto 500/991, la investigación administrativa se caracteriza por ser secreta, a efectos de no entorpecer la tarea indagatoria a cargo de la Administración,

la que, en algunos casos, puede llegar a concluir que no hubo irregularidades o no habiendo podido individualizar a los autores.

En la especie, la negativa de la Administración a acceder al expediente se produce en un momento anterior a que la Administración determinara las irregularidades constatadas y hubiese individualizado a sus autores. La instrucción aún no había culminado, por lo que en esta etapa de a investigación, no correspondía permitir el acceso a las actuaciones. De este modo, queda también descartado el agravio relativo a que se habría vulnerado el principio de publicidad.

VI.3) En cuanto a la alegada vulneración del derecho a controlar los medios probatorios diligenciados, así como lo referido a que la copia a la que finalmente le dio acceso la Administración resultó incompleta, tampoco son de recibo.

La accionante planteó como agravio que el hecho de que algunos testigos hayan sido interrogados sin la presencia de su representante legal, cercenó su derecho de defensa, en tanto, no pudo controlar el tenor de las preguntas, así como tampoco tuvo oportunidad de repreguntar a los deponentes cuando así lo considerase necesario.

Al respecto, la Sala comparte el razonamiento seguido por la Administración demandada, en cuanto a que nada impedía a la actora proponer la nueva citación de aquellos testigos que considerara habían faltado a la verdad o formulado acusaciones en su contra, a efectos de demostrar las falsedades en que habían incurrido.

En consecuencia, no puede afirmarse válidamente que la actora no dispuso de la posibilidad de controlar la prueba conforme a sus intereses.

Sin perjuicio de lo dicho, del análisis de los antecedentes surge que

las actuaciones apuntadas por la accionante como viciadas de nulidad, por haber carecido del control de parte -por ejemplo, las referidas a la soldadura en un caño de aire acondicionado- no incidieron en el acto impugnado, en tanto, la denuncia en tal caso, fue desestimada. Lo mismo aconteció con las actuaciones relativas a la denuncia de “atado con alambre” de un asiento de la aeronave CX – LAS. Por lo que el vicio denunciado, más allá de no configurarse, en todo caso careció efectivamente de trascendencia.

Por otra parte, el agravio relativo a que la totalidad de las actuaciones no estuviera contenido en el CD que la Administración le entregara en oportunidad de que se le notificara la resolución impugnada, no logra conmover al Tribunal.

El art. 79 del Dec. 500/991 establece que será de cargo del interesado el fotocopiado del expediente, por lo que si la Administración con el fin de facilitar el acceso a las actuaciones (en vista a lo voluminosas que eran) procedió a entregar a los interesados un CD, era carga de la actora su control. Resulta evidente que se trató de un mero error material, que fuera subsanado en forma inmediata a su constatación por la actora, no siendo posible endilgarle a la demandada la responsabilidad de entregar una información incompleta, cuando ni siquiera era su obligación facilitar ese material (el CD conteniendo copia de las actuaciones).

En definitiva, del estudio pormenorizado de las actuaciones se arriba a la conclusión que la accionante tuvo efectivamente la oportunidad de articular sus descargos y esgrimir sus defensas **una vez que fuera individualizada como responsable e imputada infraccionalmente por la**

investigación desarrollada; por lo que vio contemplado adecuadamente el ejercicio integral de su derecho de defensa.

A juicio de la Sala, no se advierte la existencia de irregularidad formal alguna en el procedimiento llevado a cabo por la Administración que sea capaz de inficionar de nulidad el acto enjuiciado.

VII) **Sobre las alegadas diferencias en el tratamiento de las denuncias.**

Del análisis de las actuaciones, no se advierte la alegada diferencia de tratamiento a la que alude la actora en su escrito de demanda. Por el contrario, se desprende que la Administración cumplió con su deber de indagar frente a todas las denuncias de irregularidades recibidas, actuando en consecuencia.

VIII) **Legitimidad de la sanción aplicada. La Administración probó en forma fehaciente las irregularidades que le imputa a la accionante y que a la postre constituyen el fundamento de la sanción aplicada.**

En cuanto al fondo del asunto, la Sala entiende que la Administración logró probar cabalmente las faltas a la reglamentación sobre aeronavegación de nuestro país que le fueron imputadas a la accionante. La sanción administrativa impuesta a la promotora lo fue en el legítimo ejercicio de la potestad sancionatoria de la DINACIA, en su calidad de autoridad aeronáutica civil nacional, conferida por el plexo normativo en la materia dado por el Código Aeronáutico, la Ley No. 18.619 y las Reglamentaciones Aeronáuticas Uruguayas (RAU).

Veamos.

VIII.1) Una de las irregularidades que se le imputan a la accionante, consiste en *“no controlar los asentamientos en los RTV (Registros Técnicos de Vuelo), ni controlar ni tomar medidas correctivas ante la no firma de los RTV y ausencia de anotaciones de fallas y discrepancias por parte de los Comandantes de las aeronaves”*.

El RTV (también conocido como Registro Técnico del Avión o Bitácora de Vuelo) es el documento que obligatoriamente debe estar a bordo de las aeronaves y en el que se registran, entre otros datos, las fallas y discrepancias en el funcionamiento de la aeronave.

En efecto; tal como lo establece el artículo 121.2315 de la Reglamentación Aeronáutica Uruguaya (RAU) No. 121:

“Reporte de irregularidades mecánicas:

a) El piloto al mando se asegurará que todas las irregularidades mecánicas que ocurran durante un vuelo sean ingresadas en el registro técnico del avión (bitácora de mantenimiento al final de cada vuelo).

b) Antes de iniciar cada vuelo el piloto al mando se asegurará de la condición de cada irregularidad ingresada al final del vuelo anterior”.

De la investigación administrativa llevada a cabo se pudo comprobar que algunos pilotos -que a la postre, resultaron también sancionados por la volición resistida- en ocasiones, no cumplían con la exigencia de rubricar y anotar las incidencias de vuelo y/o irregularidades mecánicas al final de cada vuelo en los RTV (Registros Técnicos de Vuelo) de la aeronave, tal como lo exige la normativa antes transcrita. (Ver los RTV que se adjuntan en las Piezas V, VI y VII de los A.A).

Así, de los RTV agregados al proceso surge que algunos de ellos no se encuentran firmados por el Comandante. Y, lo que es de mayor gravedad

que, de los 600 RTV del año 2012 -proporcionados por la empresa en cumplimiento de la intimación solicitada por los pilotos- solo en 64 casos se presentó anotación de discrepancias, esto es, solo en un 10,6%.

Por otra parte, en la medida en que se trata de aviones añosos, no resulta probable que se hayan verificado tan pocas fallas y reparaciones de los mismos. La necesidad de realizar continuos arreglos dada la antigüedad de las aeronaves, surge de la declaración del propio Gerente de Mantenimiento, Sr. Luis PIAZZE: *“(...) son aviones que se les han reparado muchas fallas porque tienen más de treinta años de antigüedad...)* (fs. 547 Pieza II de los .A.A). A ello debe sumársele, lo expresado en los distintos correos electrónicos (declaraciones de fs. 1503 Pieza V de los A.A.), confeccionados por el fallecido piloto Walter RIGO y otros pilotos de la empresa, sobre la existencia de distintas fallas en los vuelos que no fueron registradas en los RTV (por ejemplo, declaraciones de Silva a fs. 610, Bentacurt a fs. 605, Lambruschini a fs. 1001, entre otras).

El Tribunal no comparte la defensa practicada por la promotora en cuanto a que la irregularidad constatada radica en un aspecto meramente administrativo, no habiéndose afectado la seguridad operacional de las aeronaves. Por el contrario, resulta razonable lo sostenido por la Administración en cuanto a que *“No puede olvidarse que desde el punto de vista de la normativa vigente la correcta realización de las anotaciones en los RTV - tanto por parte del Comandante cuando deja constancia de una falla o discrepancia como del sector mantenimiento cuando deja constancia de su reparación- resulta garantía de que la aeronave puede ser volada. Y si se omite el registro de las fallas no existe certeza de que*

las mismas han sido solucionadas, y la tripulación del vuelo siguiente no tiene forma de conocer las mismas y si fueron solucionadas”. (fs. 1871 de los A.A., pieza 7).

De lo dicho, cabe concluir entonces que los defectos constatados en la confección de los RTV afectan gravemente la seguridad operacional, impidiendo el adecuado control del mantenimiento de las aeronaves por parte de la Autoridad Aeronáutica y del personal de la propia empresa.

Era obligación de la empresa accionante asegurar el cumplimiento de la normativa vigente y aplicable en la materia, siendo su deber adoptar las medidas correctivas que fueran necesarias en caso de detectar omisiones por parte de su personal. Conforme surge de los antecedentes, la actora lejos de promover que los RTV fueran completados cabalmente, parece haber adoptado una actitud despreocupada, restándole su verdadera importancia.

VIII.2) Otras de las irregularidades que se le imputan a la accionante es haber permitido que se llevara un “control paralelo” de fallas a los RTV, no figurando el mismo en el M.G.M. (en adelante: Manual General de Mantenimiento).

Así, la Oficina de Investigación y Prevención de Accidentes e Incidentes de Aviación (OIPAIA) expresó en el Informe Interino del accidente de la aeronave CX – LAS de AIRCLASS: “(...) *El RTV de la aeronave no presentaba reporte de fallas, ya que era práctica habitual que las tripulaciones escribieran las novedades en una hoja aparte, lo comunicaran verbalmente o a través de correo electrónico a mantenimiento (Informe Interino un. 1.6.2, pag. 16)*”. (Fs. 1872 de los A.A.).

Por su parte, el Departamento de Aeronavegabilidad expresó que: *“(...) se constató un procedimiento alternativo desconocido por DINACIA para reportar novedades, el cual no figura en el M.G.M. y que está incumpliendo con lo establecido en los RAU 121.709, RAU 121.701, RAU 121.506, RAU 135.65 (...)”*. (fs. 1872 - 1873 de los A.A.).

No resulta de recibo la defensa practicada por la empresa actora en cuanto a que el llamado registro “paralelo” es en realidad un Formulario de seguimiento de fallas previsto en el M.G.M. En efecto, el referido formulario no aparece previsto en la “Sección Formularios” del M.G.M., ni fue agregado por la empresa.

A su vez, no es posible soslayar las múltiples declaraciones de diversos pilotos que obran en los antecedentes, en los que dan cuenta de que las fallas se comunicaban por correo electrónico, teléfono o en forma verbal (ver a modo de ejemplo, la declaración del piloto PIAZZE luciente a fs. 546 y ss. Pieza II de los A.A., de BENTANCURT a fs. 605 *ib.* y el completo informe elaborado por la Asesoría Letrada en el que aborda esta temática a fs. 1873 y ss. de los A.A.).

En definitiva, la Administración logró probar que en la empresa accionante se utilizaba un procedimiento para registrar las fallas que se producían durante los vuelos que no se encuentra prevista en el M.G.M y que, lo que constituye de mayor gravedad en el asunto es que, muchas veces era utilizado como alternativo al RTV que, como se dijo, debe obligatoriamente completarse por así disponerlo la normativa vigente antes aludida.

VIII.3) Sobre la imputación de haber omitido el registro de 50 vuelos entre el 25 de octubre de 2009 y el 15 de setiembre de 2011, no resulta de

recibo la argumentación ensayada por la actora en cuanto a que no resulta un número considerable, ni que no se vio afectada la seguridad de la aeronave.

Al respecto, solo cabe mencionar que asiste razón a la Administración cuando postula que la falta imputada se configura con la omisión misma, sin tener en cuenta si se afectó o no el programa de mantenimiento o la condición segura de la aeronave. En consecuencia, al verse probada la falta imputada, resulta legítimo que la Administración haya desplegado su potestad disciplinaria a su respecto.

VIII.4) La actora también fue omisa en presentar documentación técnica requerida por la autoridad aeronáutica. En efecto, tal como se desprende del informe elaborado por la Asesoría Jurídica de la DINACIA: *“La empresa AEROVIP LTDA. no ha cumplido con la intimación practicada relativa a la agregación de los registros técnicos (libro de aeronave, motor hélice y RTV) de sus aeronaves desde el año 2005 en adelante, habiendo agregado en forma parcial e incompleta la información requerida (ver Expte. agregado No. 419/2013, informe del Sr. Director de Seguridad Operacional, fs. 9)”*. (Fs. 1870 de los A.A.).

No resultan de recibo los argumentos ofrecidos por la accionante en cuanto a qué pudo haber sucedido con la documentación requerida. Por un lado, afirma que pudo haber sido entregada a la Administración en alguna otra oportunidad, empero no ofrece respaldo probatorio alguno de sus dichos; o también, que pudo haberse extraviado en las múltiples mudanzas de la empresa o haber resultado hurtada en el año 2011.

En definitiva, el incumplimiento a la presentación de la documentación se encuentra probado, siendo punible la conducta observada.

IX) Sobre la alegada desproporcionalidad de la sanción aplicada.

La reprimenda punitiva aplicada y su dosificación se encuentran encuadradas dentro de los parámetros legales previstos en el art. 12 núm. 2 de la Ley No. 18.619 y al no avizorarse irrazonabilidad o desproporcionalidad manifiesta, su revisión es una cuestión de principio ajena a la competencia de este Tribunal.

En definitiva, por las razones expuestas, lo establecido en el artículo 309 de la Constitución de la República, el Máximo Órgano Jurisdiccional en materia Administrativa de la Nación,

FALLA:

Desestímase la pretensión anulatoria y, en su mérito, confírmase el acto administrativo impugnado.

Sin especial condena procesal.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios profesionales del abogado de la parte actora en la suma de \$33.000 (pesos uruguayos treinta y tres mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dr. Corujo (r.), Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Echeveste, Dr. Vázquez Cruz,
Dra. Klett.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).