

## **DECRETERO DE SENTENCIAS**

//tevideo, 9 de abril de 2019.

No. 195

### **VISTOS:**

Para sentencia definitiva estos autos caratulados: “HERNÁNDEZ, DANIEL Y OTROS con ESTADO. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Acción de nulidad” (Ficha 691/2014).

### **RESULTANDO:**

I) Que a fs. 13 y ss., comparecen Daniel Hernández, Daniel González, Marcelo Lambruschini, Antonio Bentancurt, José Roldán, Fernando Zuluaga, Walter Silva, Álvaro Gestido, Luis Piazzese y Miguel Rodríguez expresando que promueven demanda de nulidad contra el Estado, Ministerio de Defensa Nacional y la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, en virtud del dictado por dicha Dirección Nacional de la resolución N° 47/2014, de fecha 19 de febrero de 2014.

Por la volición que se impugna, en lo que interesa al presente proceso, se dispuso:

1) aplicar a la empresa Aerovip Ltda. (Air Class Líneas Aéreas) una sanción consistente en una suspensión de 60 días, con anotación en el legajo de la Dirección de Transporte Aéreo Comercial y obligación de recertificación previa a volver a operar por: a) irregularidades constatadas que afectan el control de mantenimiento; b) 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); c) no haber registrado en la documentación pertinente 50 vuelos realizados por la

aeronave CX - LAS en el período comprendido entre el 25 de octubre de 2009 y 15 de setiembre de 2011; d) no haber presentado toda la documentación técnica que le fuera solicitada ante la intimación de la autoridad aeronáutica; e) no controlar los asentamientos en los RTV (Registro 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;

2) aplicar a los Pilotos Eugenio Viera, Daniel Calixto, José Roldán, Antonio Bentancurt, Walter Silva, Álvaro Gestido, Daniel Hernández, Fernando Zuluaga y Marcelo Lambruschini, una sanción consistente en una multa de UI 16.000, con anotación en sus legajos del Departamento de Personal Aeronáutico, por omitir los deberes de Comandante de una aeronave al no anotar fallas y discrepancias en los RTV y no firmar los mismos;

3) aplicar al Gerente de Mantenimiento de Air Class, Sr. Luis Piazzze una sanción consistente en una multa de UI 50.000, con anotación en su legajo en el Departamento de Personal Aeronáutico por no controlar y/o permitir que se llevara un registro paralelo no previsto en el MGM por las personas a su cargo induciendo en error a la autoridad aeronáutica y utilizar un taller sin alcance para realizar la tarea de peso y balance de la aeronave;

4) aplicar al Responsable de Ingeniería, Planificación y Control de Air Class, Sr. Miguel Rodríguez una sanción consistente en una multa de UI 20.000 por ser responsable de llevar un registro ajeno al MGM induciendo en error al Inspector de Aeronavegabilidad;

5) aplicar al Gerente de Operaciones y Jefe de Pilotos de Air Class, Sr. Daniel González una sanción consistente en una multa de UI 50.000, con anotación en su legajo del Departamento de Personal Aeronáutico por omitir los deberes de Comandante de un aeronave al no anotar fallas y discrepancias en los RTV y no firmar los mismos y falta de responsabilidad en el control de los RTV en su calidad de Gerente de Operaciones y Jefe de Pilotos.

Luego de relacionar los hechos que motivaron la recurrida, la parte actora manifiesta que las actuaciones administrativas adolecen de vicios de forma que provocan la nulidad de las mismas.

Al respecto señala que las actuaciones fueron iniciadas contra la empresa Aerovip Ltda., y que la misma no tuvo acceso a las actuaciones hasta el momento en que se le confirieron vista de las mismas.

A diferencia de la empresa, los comparecientes, trabajadores de la empresa, nunca tuvieron siquiera la sospecha que se estaba tramitando un expediente en su contra, generándose prueba, sin garantizar su derecho de defensa.

Agregan que se tramitó un procedimiento incorrecto, ya que la Dinacia aplicó indebidamente la analogía, tramitando un procedimiento específico previsto para una hipótesis diversa a la que se investigaba; y resultando del proceso adoptado por la Administración, por la forma en que lo interpretó y aplicó, de menores garantías, la indefensión alegada, ocasionando la nulidad reclamada.

La Dinacia acudió a un procedimiento previsto para el fuero interno de la Administración, para sus funcionarios, y lo aplicó en forma analógica

a particulares, cuando debió aplicar otro procedimiento, esto es, el genérico previsto en el decreto 500/991, regulado en el Libro I.

No existiendo un proceso específico, para los casos en que deben investigarse situaciones eventualmente imputables a terceros particulares, debe aplicarse el procedimiento genérico, común, el previsto en el Libro I) del decreto 500.

Respecto a los terceros, la Dinacia no tiene poder disciplinario, sino que ejerce únicamente función de contralor, y, por tanto, el procedimiento instaurado para el fuero interno de la Administración, no resulta aplicable a la función de contralor que le corresponde ejercer en cuanto a la actividad aeronáutica desempeñada por particulares, lo que determina un error insubsanable en el procedimiento empleado.

Citando la opinión del Profesor DURÁN MARTÍNEZ consignan que: “...la presente actuación conforma un procedimiento administrativo represivo externo y no interno o disciplinario, se rige por el Libro I del decreto 500/91, y no por el Libro II. Es más, el procedimiento disciplinario puede regirse por algunas disposiciones del Libro I en virtud de la remisión efectuada por el artículo 168, pero eso no ocurre a la inversa, ya que el Libro I no se remite al Libro II...”.

Manifiestan que el incorrecto procedimiento seguido por la Administración privó de garantías fundamentales a la empresa y a los comparecientes, menoscabando sus derechos, determinando la nulidad absoluta de las presentes actuaciones.

Y, la referida nulidad no sólo deriva del procedimiento elegido, sino también de la particular forma en que la Junta lo aplicó, privando de toda

información, conocimiento y participación a la empresa y a los comparecientes que finalmente resultaron sancionados.

No se puede decir lo mismo respecto de los terceros, a los que se les permitió participar, examinar, producir prueba, realizar descargos, denuncias, todo sin conocimiento del indagado, lo que resulta a todas luces antirreglamentario, ilícito, inconstitucional y, por lo tanto, anulable.

A su vez, los actores se agravan señalando que, además de instruirse un proceso incorrecto, éste se aplicó en forma equivocada.

En efecto, manifiestan que el artículo 191 del decreto 500/991 dispone la notificación al indagado, en el caso, la empresa Air Class, de la iniciación del sumario o de la investigación; y si, en algún momento, en el transcurso del procedimiento se define extender la misma, indagando a otras personas, esto es a los comparecientes, también se imponía notificar a los mismos.

Tal actuar de la Administración violentó el derecho de defensa, configurando nulidad ab initio.

Air Class tuvo conocimiento informal e indirecto del inicio de las actuaciones mediante de las citaciones recibidas por trabajadores, gerentes y directores de la empresa para concurrir a la Dinacia.

Lo mismo ocurrió con los comparecientes ya que durante el transcurso de la investigación no tuvieron conocimiento de las mismas, de qué versaba y menos aún que pudieran resultar ser pasibles de sanción, como en definitiva sucedió, todo sin el debido contralor de la prueba diligenciada por terceros en contra de la empresa y de sus trabajadores.

Con fecha 28 de junio de 2013 y 19 de julio de 2013, la empresa compareció ante la autoridad administrativa, solicitando tener acceso a las

actuaciones, lo que fue negado en la primera oportunidad, no siendo proveída la segunda, todo lo cual evidencia una grave violación del derecho de defensa.

Paradójicamente al tiempo en que a la empresa se le negaba el acceso a las actuaciones, comparecieron las Sras. Annarella y Romina Rijo, asistidas por el Dr. Thomasset, quienes efectuaron denuncias, propusieron pruebas, se hizo lugar a las mismas y se diligenciaron en dos días. Luego, comparece nuevamente el Dr. Thomasset realizando nuevas denuncias y acusando a los trabajadores declarantes de la empresa de prestar testimonios falsos y agregando prueba documental.

Por tanto, se impone concluir que para realizar tales consideraciones sobre los testimonios de los pilotos, el Dr. Thomasset tuvo acceso a las actuaciones, mientras que en simultáneo a la empresa, indagada y eventual destinataria de las sanciones, dicho acceso le fue negado. No resulta comprensible que un tercero ajeno tuviera acceso a las actuaciones, propusiera prueba y participara en diligenciamiento, mientras que el destinatario de las denuncias no tuvo conocimiento, participación, control y por tanto garantía de ejercicio de debida defensa.

La prueba ofrecida por la empresa fue diligenciada, no permitiéndose el acceso de las actuaciones, no habiendo ofrecido prueba los comparecientes, desde que nada indicada que, en dicha investigación, en el que se los convocó a declarar, estaba siendo instruido en su contra.

Consideran que allí radica la mayor irregularidad del procedimiento seguido por la Administración, desde que el mismo carece de las mínimas garantías que impone la ley, cual es, al menos, comunicar a la persona que

existe un procedimiento en el que van a analizarse eventuales responsabilidades que pueden atribuírseles.

Citando los artículos 71 y 72 del decreto 500/991 entienden que el efectivo cumplimiento del mandato normativo exige que las partes estén presentes en oportunidad de que se tomen declaraciones, lo que no sucedió en el presente caso, por lo que estiman que se impone la nulidad absoluta alegada.

La parte actora se agravia, igualmente, en cuanto considera que el actuar de la Administración ha violado el principio de publicidad interna, desde que el procedimiento indagatorio debió necesariamente ser puesto en conocimiento de Air Class, desde su inicio, así como respecto de los comparecientes.

La Dinacia omitió noticiar a los dicentes del inicio de las actuaciones y el hecho de que la tramitación deba ser secreta o reservada no significa que no deba informarse al eventual destinatario de la sanción. Por otro lado, el respeto del secreto o reserva lo fue respecto de la empresa y sus trabajadores, desde que terceros tuvieron acceso al expediente, así como se filtraron novedades constantemente a la prensa.

Entienden, asimismo, que se deriva del derecho de defensa, el derecho a controlar los medios probatorios y su diligenciamiento. Al respecto, analizan los diversos testimonios recogidos en autos, enfatizando en las irregularidades en que incurrió la Administración, concluyendo que los vicios denunciados le produjeron indefensión y menoscabaron sus derechos.

Agregan que, con el dictado de la resolución impugnada, se proporcionó a la empresa y a los comparecientes copia de las actuaciones

en formato digital. No obstante, se constató que la misma no estaba completa, desde que en la misma no figuraba el escrito de “descargos” presentado por las Sras. Rigo, desconociéndose el fundamento legal que habilitó tal presentación, así como el informe de la Asesoría Jurídica respecto al escrito presentado por la empresa en relación a la falta de noticiamiento del inicio de las actuaciones.

Consideran que el no proporcionar copia completa de las actuaciones constituye un vicio formal en los actos de procedimiento que impide que el acto cumpla con el fin que lo determina, como es, el acceso completo a las actuaciones, disminuyéndose las garantías de su mandante, generando indefensión.

De acuerdo al principio de trascendencia, el incumplimiento de la entrega de la totalidad de los escritos, informes, documentos y pruebas recibidos por la Administración constituye un vicio formal de carácter esencial, susceptible de menoscabar los derechos que le asisten al administrado, generando la nulidad del acto.

Manifiestan, además, que corresponde adicionar la incorrecta e incomprensible foliatura del expediente, así como la fecha de presentación de los escritos, lo que quita debidas certezas.

En cuanto a las sanciones impuestas a los pilotos.

Con relación al informe de la Junta de Infracciones, que fuera recogido por las resoluciones de la Dinacia y del Ministerio de Defensa Nacional, los actores manifiestan que los RTV se completaban correctamente y lo que, eventualmente, pudo suceder es que, en algunas oportunidades, la tripulación pudiera presentar la documentación requerida



sin la correspondiente firma, lo que no puede entenderse como fundante de las graves sanciones impuestas.

Entienden importante tener en cuenta que los vuelos llegaban a Montevideo sobre la madrugada, por lo que el horario y el cansancio de las tripulaciones pudieron haber incidido en la omisión involuntaria constatada sobre algunos de esos formularios.

No obstante ello, en todo el voluminoso expediente no se hace referencia alguna a observaciones sobre el mantenimiento de las aeronaves ni se cuestiona la seguridad de las mismas, y ello por cuanto las tareas de mantenimiento siempre se realizaron en tiempo y forma, por lo que mal pudo haber afectado la falta de escasas firmas en los RTV, la seguridad operacional de la empresa.

El incorrecto llenado de algunos formularios que pudo involuntariamente producirse en ningún momento respondió a una directiva y menos afectó los procedimientos de mantenimiento ni la seguridad de los vuelos, lo cual es reconocido en los informes de la Dinacia glosados en el expediente.

Y, claramente, ningún aviador, en su sano juicio, habría pilotado una aeronave o llevado a su familia, de no tener la tranquilidad de que las mismas se encontraban en condiciones de aeronavegabilidad.

Manifiesta que la aeronavegabilidad de una aeronave deriva de una doble condición: legal y técnica. La condición legal viene dada por la entrega del certificado de aeronavegabilidad por parte de la Dinacia, de los que disponía la empresa. La condición técnica está dada por el aseguramiento de la aeronavegabilidad continuada mediante el cumplimiento del Plan de Mantenimiento de la aeronave (emitido por el

fabricante), el cumplimiento de las Directivas de Aeronavegabilidad (emitidas por el Estado de Diseño) y el Mantenimiento no programado. Este último mantenimiento se realiza en los casos que la aeronave presente alguna falla, la cual debe ser reparada según las directivas del fabricante y en determinados casos en los tiempos que permite la MEL.

La propia Administración reconoció expresamente que la empresa siempre estuvo en condiciones de operar, por lo que resulta incomprensible la dualidad de criterios, primero sancionarla por 60 días, sancionando indirectamente a los trabajadores de la misma y también sancionando a los comparecientes directamente.

La documentación en que se basa la sanción impuesta, no resulta una muestra representativa de la actividad de los actores. Los dicentes cuentan con registros de entre 3.500 y 7.200 horas de vuelo, los RTV no firmados o llenados en forma calificada de irregular por la Administración, se reducen a la cantidad de un formulario o un máximo de ocho, según el caso, no pueden ni deben valorarse como representativos de su actuar profesional, no pueden tampoco, como lo hace la Administración, dar lugar a la calificación de un total descontrol, ni que se siguiera directiva alguna de la empresa.

La autoridad administrativa se ha basado en situaciones puntuales, en irregularidades puntuales y ha pretendido extraer de las mismas una conclusión de que existieron conductas apartadas de la normativa como criterio general, lo que ha realizado forzando la prueba agregada, desconociendo la aportada por los comparecientes, así como por la empresa y que evidencian un actuar respetuoso de ésta y sus trabajadores de la normativa que regula la actividad que desarrollan profesionalmente.

La severidad de las sanciones ha sido desmotivada e infundada, siendo la motivación a este respecto totalmente inexistente, omitiéndose la consideración de algunas circunstancias específicas, tales como, que no existe mínima referencia a que los dicentes no poseen antecedentes desfavorables; no existe referencia alguna a que su actuación creara un peligro potencial concreto, pues no lo creaba; tampoco se ha precisado en qué se basaría la gravedad del hecho y que no podría ser el acontecimiento fáctico sancionado intrínsecamente considerado.

La anotación en los legajos supone un desmedido ejercicio de la potestad sancionatoria que vulnera la discrecionalidad de la Administración, tornándose abusiva, ya que implica cercenar el derecho de los comparecientes al acceso de una fuente laboral, por tratarse de un requisito sine quanon, en el medio, la inexistencia de anotaciones en el legajo, para la contratación de pilotos aeronáuticos. Para el acceso a nueva fuente laboral es requisito exigido, tanto a nivel nacional como internacional, la inexistencia anotaciones sancionatorias en el legajo de los postulantes.

Señalan que es del caso destacar que en todo el período de ejercicio de sus funciones, los comparecientes jamás fueron sancionados ni les fue marcada irregularidad alguna tanto de su superior jerárquico, el Jefe de Pilotos, como tampoco por el organismo control, habiéndose omitido cualquier consideración al respecto.

El organismo fiscalizador realizó diversas tareas inspectivas controlando, evaluando tanto el actuar de la empresa como el de sus trabajadores, sin observado jamás la forma en que desde siempre se ha

conducido profesionalmente, y, en particular, en cuanto a los aspectos de llenado de RTV que ahora se releva.

En la especie resulta aplicable la teoría del acto propio, ya que de haberse verificado todas las circunstancias que ahora se dan por probadas como irregularidades, evidentemente la Administración no cumplió su cometido, función y deber de contralor que la grava en tanto organismo fiscalizador de la actividad aeronáutica, circunstancia que no puede ni debe trasladar a los comparecientes.

La teoría del acto propio, principio aplicable al presente caso, supone que a nadie le es lícito hacer valer un derecho en contraposición con la actitud asumida anteriormente, es decir, no resulta válido que ahora pretenda la Dinacia sancionar con extrema rigurosidad a los comparecientes, durante cuatro años, jamás se les observó ni identificó que la gestión de la empresa fuera susceptible de afectar la seguridad de los vuelos, autorizando su funcionamiento y operativa.

Sin perjuicio de lo expuesto, considera que para el caso que se entienda corresponder la aplicación de alguna sanción, acorde a la situación que se entienda verificada, la misma resultaría de aplicación únicamente para el jerarca de los comparecientes, o sea, el Jefe de Pilotos, a quien habría correspondido en última instancia el control de la actividad de los comparecientes.

Agregan que, en el caso, se aplica una sanción genérica que engloba a todos los comparecientes, sin distingo de actuación, en clara contraposición a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que se imponen y de cuyo análisis se desprende la arbitrariedad y falta de fundamentación de la sanción.

En cuanto a las situaciones particulares de los Pilotos.

La sanción, multa pecuniaria y anotación en el legajo, se funda en dos supuestos: a) omitir cumplir con los deberes del Comandante de Aeronave, al no anotar las fallas en el RTV, según surge de la comparación entre el registro paralelo y los RTV; b) no haber firmado los RTV, como se establece en el capítulo 2, numeral 2.4.1 del MBO (Manual Básico de Operaciones) de la empresa.

Los comparecientes manifiestan que niegan cualquier circunstancia por la que se pretenda atribuir a los pilotos un actuar que pudiera someramente entenderse irresponsable o descontrolado. Reitera que jamás han operado un vuelo para su empleadora en circunstancia que no fuera las de aptitud técnica, mecánica y de seguridad para dicha operación.

Las eventuales faltas que se pudieron haber constatado son de naturaleza administrativa, pero bajo ningún supuesto permiten adjudicar la existencia de condiciones inseguras en las aeronaves atribuibles a la actuación de los dicentes. En ninguna circunstancia se actuó motivado en el ocultamiento que se pretende atribuir, ni en ningún fin que pueda calificarse de espurio, resultando, por el contrario, carentes de intencionalidad.

Los comparecientes cuentan con vasta experiencia de vuelo, lo que no se compadece con el limitado número de registros, aportados por los denunciantes, que les fueran exhibidos para su consideración. Incluso, en las sucesivas instancias mantenidas, ha surgido acreditado que los RTV si eran completados por las tripulaciones, aspecto que no ha sido ponderado por la Administración.

Resulta violatorio del principio de igualdad sancionar a los comparecientes en idéntica forma a la de otras personas que jamás habrían completado un RTV, como los denunciantes, sin siquiera ponderar sus antecedentes carentes de observación alguna. El informe que precede a la impugnada sugiere, incluso, respecto de los denunciantes, minimizar la sanción, lo que resulta desajustado si se valora en forma similar la conducta de todos quienes revistieron la calidad de piloto.

La eventual ausencia de alguna anotación en los RTV no obedece a ninguna política de ocultamiento a la autoridad, no existiendo prueba en contrario. Por el contrario, los registros de mantenimiento llevado por la Gerencia de Mantenimiento, así como las órdenes de trabajo en que también se consignaban todos los sucesos relativos a las operaciones aéreas, los correos electrónicos cursados, las comunicaciones telefónicas y/o verbales mantenidas por los comparecientes, documentación toda al alcance de la autoridad, dan cuenta precisamente de la situación contraria: que si involuntariamente se omitió consignar alguna situación en los RTV que si se completaban, existían variadas formas de comunicación por las cuales las novedades eran puestas en conocimiento para su análisis y la adopción de las medidas que correspondieran según el caso.

Alegan que no existió ni existen registros paralelos en lo que insiste la Administración, sino documentos que responden a las previsiones reglamentarias y que surgen detallados en el Manual General de Mantenimiento de la empresa, aprobado por la autoridad, y cuyo cumplimiento corresponde.

Los registros a los que erróneamente se les denomina “paralelos” se trata de los registros correspondientes al “Programa de análisis y vigilancia

continua” (MGM 3.00-3.4.2. 5 y RAU 121.373) siendo obligatorios por la reglamentación y así surgen recogidos en el MGM, también aprobado por la autoridad, sin haber realizado observación alguna a su respecto.

Tanto las Órdenes de Trabajo como los Registros de Seguimiento de Fallas (Programa de análisis y vigilancia continua, MC 3-00 3.4.2.5) se encuentran ampliamente descritos como procedimiento validado por la autoridad en el MGM.

No se comprende cuáles son los elementos de juicio que se utiliza para concluir en la existencia de un supuesto registro “paralelo”, cuando del somero análisis de las declaraciones, así como de la documentación aprobada ininterrumpidamente por la autoridad, surge la existencia de los registros de análisis y seguimientos de fallas de acuerdo con la reglamentación y bajo ningún concepto como registro paralelo ni sustitutivo.

En cuanto a la situación de los mecánicos.

Respecto a Luis Piazzze, reitera que no existieron registros paralelos y los que el Instructor califica como tales son los registros correspondientes al “Programa de análisis y vigilancia continua”. A su vez, tanto las Órdenes de Trabajo como el Registro de Seguimiento de Fallas, se encuentran descritos como procedimiento validado por la autoridad en el MGM.

Analizan las actuaciones administrativas, así como los testimonios prestados en dicho ámbito, concluyendo que lo que efectivamente se controla y se permite por parte del Sr. Piazzze, en su calidad de Gerente de Mantenimiento, es un registro de análisis de vigilancia continua previsto por la normativa y autorizado por la Dirección.

Sostienen que resulta ilógico, inadmisibles y arbitrario aplicar una sanción por el cumplimiento cabal de la normativa, basado en una errónea interpretación de la probanza diligenciada, por el cual se pretende conferir un significado y valoración de los registros diametralmente opuesto al que se verifica, de cumplimiento imperativo normativo.

En cuanto a la tarea de peso y balance manifiesta que, tal como fueras constatado por informe de fecha 18 de junio de 2013 relevado por el IPM de Dinacia ante Air Class, Sr. Zelmar Ferrés y el Insp. de Aeronavegabilidad de Dinacia, Sr. Eduardo Ledesma, la empresa contrataba el servicio de un taller debidamente autorizado por la autoridad y con los alcances requeridos por la normativa.

Señala que el procedimiento descrito por la empresa Aeromont jamás fue cuestionado por la Dinacia, que recibió y aprobó los parámetros expedidos por dicho taller, como taller autorizado a la realización de la tarea encomendada.

Evidentemente tanto la Dinacia como la empresa fueron engañados en su buena fe por parte de este taller, lo que derivó en que la autoridad dispusiera la cancelación de su habilitación para seguir operando. Luego que se cancelara tal habilitación, en la circular respectiva se insta a los Talleres Aeronáuticos de Reparación (TAR) a repetir el peso y balance realizado por TAR Aeromont, Air Class no volvió a contratar el servicio con el mismo, en cumplimiento de la recomendación que se hiciera por la autoridad.

Es decir, Dinacia sanciona al compareciente y a la empresa por un procedimiento que se realizaba de conformidad con la normativa vigente y



era de conocimiento de la autoridad y había sido debidamente autorizado por la misma.

En tal sentido, manifiesta que rechaza el obrar de la Administración, ya que en su calidad de policía de la navegación aérea no puede detectarse una mera observación, porque en definitiva no existió irregularidad ni ilegalidad alguna, pretender trasladar al compareciente las consecuencias de su no obrar.

En efecto, fue la Administración la que padeció error al autorizar al referido taller, circunstancia que no puede trasladarse a la empresa ni al dicente; no puede ampararse en su propia omisión, error o torpeza para aplicar las sanciones.

En cuanto a las sanciones aplicadas al Sr. Miguel Rodríguez, éstas se fundan en llevar un registro paralelo ajeno al MGM, reiterándose que no existió ni existen tales registros sino que se trata de documentos cuya existencia y uso obedecen a las previsiones reglamentarias y que surgen detallados en el Manual General de Mantenimiento de la empresa, aprobado por la autoridad y cuyo cumplimiento corresponde.

En cuanto a la situación de Daniel González reiteran los conceptos expuestos respecto al seguimiento de fallas y la anotación de los mismos en los RTV.

Solicitan que, en definitivas, se anule la resolución N° 47/2014, dictada el 19 de febrero de 2014 por la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica.

II) Que a fs. 55 se confirió traslado de la demanda, el que fue evacuado a fs. 59 y ss., por el Dr. Jaime Torrendell, por el Estado,

Ministerio de Defensa Nacional, quien solicita que se desestime la demanda.

Manifiesta que la Dinacia es la autoridad aeronáutica nacional competente específicamente en materia de seguridad operacional, y por mandato legal y en cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el país, dispone de poder sancionatorio o disciplinario respecto de los sujetos que debe fiscalizar y resulta competente para sancionar, tal cual lo establecen el Código Aeronáutico (artículos 192 y ss.) y la ley 18.619 (artículo 12).

En cuanto al procedimiento seguido por la Dinacia en la especie que nos ocupa, señala que actuó dentro del marco de sus competencias y en ejercicio de las facultades derivadas de su potestad sancionatoria.

El ejercicio de dicha potestad lleva implícito el ejercicio del poder disciplinario más allá de que el sujeto destinatario no sea un funcionario público, sino que, como en el presente caso, se trate de un agente sometido al control y fiscalización de la Administración.

El poder sancionatorio de la Administración no se ve limitado únicamente al ámbito interno, vinculado a las relaciones de sujeción especial que la Administración mantiene con sus funcionarios, sino que también comprende a los administrados.

Una 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 afecta directamente aun siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables.

Agrega que inicialmente no podía descartarse la intervención de funcionarios de la propia Dinacia en alguno de los hechos investigados, lo

que posteriormente pudo confirmarse, por ejemplo, dando lugar a la instrucción de un sumario administrativo al Sr. Eduardo Ledesma, Inspector de Aeronavegabilidad, asignado a la empresa Aerovip Ltda. (Air Class).

La investigación no se limitaba a sujetos externos a la Administración, sino que abarcó el análisis de su propia actuación para determinar la eventual verificación o constatación de irregularidades en el servicio público e individualizar a los responsables.

En suma, la Dinacia actuó en el marco de sus competencias legales, siguiendo el procedimiento idóneo para ello.

En cuanto al agravio referido a la violación del derecho de defensa.

De la lectura del texto del artículo 191 del decreto 500/991, se desprende su inaplicabilidad al caso de los actores, ya que prevé dicha notificación en los casos de sumarios administrativos.

En cuanto el no haberles permitido el acceso de las actuaciones precisa que ello ocurrió únicamente durante la etapa de instrucción de oficio de la investigación administrativa, la que se extendió desde el 2 de abril de 2013 al 2 de agosto de 2013, habiendo producido la Junta de Infracciones su informe final el 15 de agosto de 2013.

Ninguno de los actores solicitó el acceso a las actuaciones durante la etapa de instrucción, por lo que mal puede habersele negado el mismo. Resulta ajeno al objeto del proceso de autos que fuera Aerovip Ltda. quien solicitó que se le confiriera vista y se le autorizara el acceso de las actuaciones.

Una vez producido por parte de la Junta de Infracciones, el informe previsto en el artículo 215 del Decreto 500/991, es que se determina la

existencia de irregularidades y se individualizan a sus autores y es cuando se confiere vista de las actuaciones a los interesados, es decir, a todos los actores de autos, a Aerovip Ltda., Talleres Clérico y Sres. Daniel Calixto, Eugenio Viera y Wilfredo Barreto.

A continuación detalla las distintas actuaciones cumplidas para concluir en que los recurrentes han contado con las debidas garantías de defensa y que han podido ejercerlas sin limitación alguna, desde el momento en que, culminada la instrucción de la investigación administrativa dispuesta, fueron individualizados como responsable de la comisión de irregularidades.

Manifiesta que debe concluirse que los actores contaron con la posibilidad de ser oídos previamente al dictado de la resolución, articulando sus defensas y ofreciendo prueba de descargo, las que fueron diligenciadas en su totalidad y sin retaceo alguno. Se hizo lugar a cada una de las prórrogas solicitadas, ya sea para evacuar las vistas conferidas como para recibir testimonios de los testigos propuestos.

En torno a la invocada violación de los principios de publicidad e igualdad, expresa la parte demandada que, en cuanto al primero, los actores tuvieron acceso a las actuaciones en su totalidad desde el momento en que fueron individualizados como responsables por la comisión de distintas infracciones contra la seguridad operacional.

En cuanto al principio de igualdad señala que no existió un tratamiento diferente o desigual a los actores en beneficio de los denunciantes, como se sostiene por la contraparte.

Como punto de partida manifiesta que el motivo inicial que llevó a disponer la realización de la investigación administrativa fueron las

publicaciones de prensa que daban noticia de la posible existencia de irregularidades con relación al accidente de la aeronave CX - LAS, mediando, posteriormente, denuncias de las Sras. Annarella y Romina Rigo, hijas del fallecido Comandante Walter Rigo, piloto de la aeronave siniestrada, las que debían ser instruidas por imperativo legal.

Agrega que debe tenerse presente que más allá de que fueron citados como testigos en la etapa de instrucción, en ningún momento se prohibió a directores y personal de Aerovip Ltda. que concurrieran a declarar asistidos por un profesional, resultando por tanto falaces las afirmaciones de la contraria, en el sentido de que ello no le fue permitido. En suma, la Administración actuó con imparcialidad a lo largo de la instrucción y al momento de dictar resolución.

En relación con el agravio vinculado a la violación del derecho a controlar los medios probatorios, reitera que los actores fueron citados como testigos y no como imputados de la comisión de alguna infracción y, en ningún momento, se les prohibió que concurrieran asistidos por abogados.

Una vez individualizados como posibles responsables, por la comisión de distintas infracciones aeronáuticas, ejercieron plenamente su derecho de defensa. Las sanciones impuestas encuentran su fundamento en la prueba documental incorporada y no en las actuaciones que de acuerdo a sus dichos se encuentran viciadas.

Respecto a la copia incompleta de las actuaciones expresa que efectivamente medió un error de compaginación de los CDs que contenían copia del expediente principal y sus agregados, entregados por la

Administración a cada uno de los involucrados, en oportunidad de practicarse la notificación del caso.

Puntualiza que conforme a lo dispuesto por el artículo 79 del Decreto 500/991, la copia del expediente es de cargo del interesado y a su costo, en cambio la Administración como forma de facilitar el estudio y análisis de éste, entregó el referido CD. Ello no era obligación de la Administración y resulta lógico que, como contrapartida, cada una de las partes asumiera la diligencia media de corroborar si estaban todas las actuaciones en el CD entregado.

En el caso de los actores, se entregó a su representante legal un CD con las actuaciones, juntamente con la notificación de la resolución resistida, practicada el 26 de febrero de 2014 y no fue hasta el 2 de abril de 2014 que se advirtió el error.

Agrega que la contraparte pretende adjudicarle intencionalidad al error cometido y se reclama nulidad por haber vulnerado su derecho a la debida defensa, cuando ello no ocurrió de ninguna manera. En todo caso el error se cometió en aras de facilitar la labor de los patrocinantes de las partes, los que, en el caso de los actores, no cumplieron con la diligencia media de corroborar el material que les era entregado.

Sin perjuicio de lo expresado, una vez que la Administración constató el error padecido, procedió a remitir, vía correo electrónico, copia de la documentación faltante, según surge de fs. 1400 a 1402, lo cual termina de despejar cualquier cuestionamiento sobre el tema.

En cuanto a la foliatura de las actuaciones, consigna que los actores se limitan a enunciar dicha circunstancia, sin concretarla. De todas formas,

no constituye una omisión trascendente o relevante, ni se prevé sanción para el incumplimiento.

Concluye manifestando que corresponde analizar los vicios denunciados por los actores y en tal sentido señala que el artículo 7 del decreto 500/991 condiciona la nulidad de los actos del procedimiento administrativo a que el acto no cumpla con el fin debido o haya causado indefensión o disminuido las garantías del debido proceso. Analiza doctrina y jurisprudencia al respecto, concluyendo que, en el caso, no ha existido indefensión de los actores, o, en todo caso, se tratarían de vicios ininfluyentes, de acuerdo con los criterios doctrinarios y jurisprudenciales estudiados y, por tanto, no resultan aptos para declarar la nulidad del acto resistido.

En cuanto a las sanciones impuestas.

Precisa que el RTV 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, según lo dispuesto por el artículo 121.2315 de la LAR/RAU.

Una vez arribada la aeronave, el Comandante realiza todas las anotaciones correspondientes, debiendo registrar, en los espacios pertinentes y, entre otros datos, las fallas y discrepancias ocurridas en el vuelo, a los efectos de que el sector Mantenimiento solucione las mismas. Una vez realizadas las acciones de mantenimiento correspondientes, se indican en el mismo RTV las mismas y se “libera” la aeronave para un nuevo vuelo.

Si no se anotan las fallas y discrepancias, si no existe constancia de las mismas, si no quedan registradas, el Comandante a cargo del nuevo

vuelo no tiene forma de conocer lo sucedido en el vuelo anterior, y lo que es más grave, no conoce a ciencia cierta las acciones de mantenimiento adoptadas o siquiera si éstas fueron adoptadas.

El fundamento de la sanción impuesta a los actores radica, en la omisión en el cumplimiento de sus deberes como Comandantes de aeronaves al no anotar fallas y discrepancias en los RTV y no firmar los mismos.

La sistemática omisión de registrar fallos y discrepancias en los vuelos permite descartar, ab initio, cualquier error involuntario, cansancio por la hora de llegada de los aviones, etc., como se ha alegado en la demanda. Surge de innumerables RTV agregados que era común que los mismos no se encontraran suscritos por el Comandante.

Surge también probado, y es más grave aún, que tampoco se anotaban las fallas o discrepancias surgidas en el vuelo. De un estudio de 600 RTV del año 2012, proporcionados por la empresa, se constata que solamente en 64 presentaron anotación de discrepancias. Se trata de una muestra más que representativa de la actividad de los pilotos.

No resulta creíble un porcentaje tan bajo de fallas constatadas en vuelo, cuando la realidad indica que los aviones Metro de la empresa son antiguos y requieren, por lo tanto, continuas reparaciones, tal como lo sostuvo el Gerente de Mantenimiento, Sr. Luis Piazze

Resulta ilustrativo los informes de los Insp. De Soto y Gelpi quienes constataron que en el período 25 de octubre de 2009 a 6 de junio de 2012, sólo se encontraron 25 reportes de mantenimiento por parte de las tripulaciones consignadas en los RTV, debiendo tenerse presente que la empresa realizaba entre 2 y 3 vuelos diarios.



De los distintos correos electrónicos agregados, cuya autoría corresponde al fallecido piloto Walter Rigo y a otros pilotos de la empresa, se desprende la existencia de distintas fallas en los vuelos que no fueron registradas en los RTV.

Esto es confirmado por los hoy actores, en declaraciones prestadas como testigos propuestos por la empresa al evacuar la vista que le fuera conferida, encontrándose debidamente asistidos de profesional.

Tanto del Manual Básicos de Operaciones (MBO) como en las Reglamentaciones Aeronáuticas Uruguayas (RAU) 135 y 121 se da cuenta de la relevancia de dichos documentos y de lo que cabe concluir es de que se trata de documentos imprescindibles para la continuidad de los vuelos de cualquier aeronave así como posibilitar el seguimiento de parte de las autoridades de los estándares de seguridad reglamentados.

Desde el punto de vista de la normativa vigente la correcta realización de las anotaciones de los RTV resulta la garantía de que la aeronave puede ser volada. Y si se omite el registro de las mismas, la tripulación del vuelo siguiente no tiene forma de conocer la existencia de ellas y si fueron solucionadas.

En cuanto a la falta de motivación, manifiesta que la resolución se encuentra suficientemente motivada, surgiendo ello del texto de la resistida, Considerandos III, IV, V, VI así como de los antecedentes que llevaron a su dictado, en especial de los informes jurídicos y del producido por la Junta de Infracciones.

Tampoco le asiste razón a los actores en cuanto a la violación de los principios de razonabilidad, igualdad y proporcionalidad referidos a la imposición de las sanciones. Tanto el Código Aeronáutico, como la ley de

Seguridad Operacional, plantean un amplio margen de sanciones, incluso más graves que las aplicadas, como las de suspensión por diez años, o cancelación del permiso. Otro elemento de juicio es la reiteración en el tiempo de las infracciones cometidas, que los actores pretenden minimizar en cuanto a su magnitud. Las sanciones impuestas lo fueron dentro del límite de la discrecionalidad de que goza la Administración y resultan adecuadas a la naturaleza y entidad de las faltas cometidas.

En relación a las sanciones impuestas a los mecánicos.

Respecto al denominado registro paralelo de fallas, la demandada transcribe parcialmente el informe de Oficina de Investigación y Prevención de Accidentes e Incidentes de Aviación (OIPAIA) que respecto del accidente de la aeronave CX - LAS de Airclass, expresó: "...El RTV de la aeronave no presentaba 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...Se pudo comprobar que al no realizar el correcto llenado de los RTV (Registros Técnicos de Vuelo), las tripulaciones no conocían las novedades del vuelo anterior...".

Agrega que no resulta de recibo lo expresado por la actora cuando sostiene que estaríamos ante un registro de análisis y seguimiento de fallas, mandatado por MGM aprobado por la Dinacia. En el MGM, núm. 5.1.1 se establece que, como primer paso para el seguimiento diario de fallas y acción sobre fallas repetitivas, la actuación en forma directa en la solución de las fallas reportadas en los RTV. En ningún momento se hace mención al formulario cuya copia aparece a fs. 13 y 14 del expediente agregado N°

622/2013. Tampoco dicho formulario aparece entre los previstos en la “Sección formularios” del MGM.

Además, el hecho reconocido por los propios pilotos actores e incluso el Gerente de Mantenimiento en cuanto a que las fallas se comunicaban por correo electrónico, por teléfono o en forma verbal. Dicha información, en realidad, completaba lo que se había omitido consignar en los RTV, es decir, las fallas o discrepancias ocurridas en el vuelo.

Ello no solo resulta acreditado en la investigación practicada, sino admitido por la empresa y los propios actores, según resulta del penúltimo párrafo del número 152 de la demanda, con la salvedad que los mails y comunicaciones no estaban a disposición de la autoridad aeronáutica.

Ante la multiplicidad de medios de comunicación de las fallas o discrepancias, la realidad impone la necesidad de existencia de un registro “paralelo”, tal cual han concluido la OIPAIA, el Departamento de Aeronavegabilidad y la Junta de Infracciones, considerando las constatadas omisiones en el llenado de los RTV, único medio previsto para registrar las anomalías ocurridas en vuelo. En suma, ha quedado acreditada la existencia de un sistema informal de denuncias de fallas aeronáuticas que incluía comunicaciones verbales, telefónicas, correos electrónicos, etc., en detrimento de la prevista reglamentariamente y en los manuales de la empresa: los RTV. Dicho sistema constituye el “registro paralelo” de fallas comprobado por la Administración el que no se encontraba autorizado por ésta ni previsto en los manuales de la empresa.

En referencia a “utilizar un taller sin alcance para realizar la tarea de peso y balance de una aeronave”, Luis Piazzese, en su calidad de Gerente de Mantenimiento de Aerovip Ltda. debió asegurarse que el taller a contratar

para efectuar el peso y balanceo de la aeronave contara con todos los elementos requeridos para ello; al utilizarse una balanza con capacidad inferior a la necesaria, presentó en definitiva documentación con datos falsos, ya que en el formulario FOR 122, presentado en el año 2011, correspondiente al peso y balanceo de la aeronave CX - LAS se consignaron los mismos datos que en el año 2008, con diferencia solamente en la fecha y firma del documento.

Con respecto a las sanciones impuestas al Sr. Miguel Rodríguez, son trasladables las razones expuesta respecto de Piazze. Precisamente ese “registro paralelo” sustraía al control de la autoridad aeronáutica, en concreto a cargo de los Inspectores de Aeronavegabilidad, las fallas y discrepancias que no eran incluidas en el documento correspondiente.

La responsabilidad de Rodríguez resulta puesta de manifiesto en virtud de la función que desarrollaba en la empresa.

Sobre la sanción impuesta al Sr. Daniel González es del caso señalar que, además, de las funciones de Gerente de Operaciones y Jefe de Pilotos, ejercía la de Comandante de aeronave, volando los distintos aviones de la empresa. Su responsabilidad se ve incrementada por su calidad de Gerente de Operaciones y Jefe de Pilotos, resultando evidente que no ejerció adecuadamente sus responsabilidades como tal, de acuerdo a lo establecido en el núm. 2.2.1 del Manual Básico de Operaciones (MBO) aprobado.

Consigna, asimismo, que los actores han invocado en su favor la teoría de los actos propios, arguyendo que si se tuvieron por probadas las irregularidades sancionadas, la Administración no habría cumplido con sus cometidos, por lo que se habría configurado una conducta de omisión en el control de la seguridad operacional.

Al respecto, manifiesta que los recurrentes pretenden establecer que la responsabilidad de la seguridad operacional es exclusiva de la Administración y de sus funcionarios, omitiendo que se funda en la buena fe y la responsabilidad propia de los operadores, desconociendo de esta manera los deberes y obligaciones de los usuarios de la actividad.

Si bien existe una sujeción de los administrados establecida por la norma, también y concomitantemente existe una responsabilidad de aquéllos hacia la Administración, que los actores ignoran pretendiendo hacer ver que rige para el Estado exclusivamente. Sin duda, existe un deber de obediencia a la norma legal o reglamentaria, basado en el principio de legalidad, omitido por la contraria, en forma grave.

El deber de información omitido en múltiples ocasiones a la Autoridad Aeronáutica constituye una verdadera falta a la buena fe, que implica comportarse en forma diligente y transparente, de acuerdo a las expectativas generadas en la Autoridad que le ha otorgado un Certificado de Operador Aéreo (AOC).

Dicho documento acredita que el operador posee la capacidad profesional y organización en todos los aspectos necesarios para garantizar la operación de las aeronaves en forma segura.

Solicita que, en definitiva, se desestime la acción de nulidad, confirmándose el acto administrativo impugnado.

III) Que a fs. 88 se abrió el juicio a prueba, término en el cual se produjo la certificada a fs. 335.

A fs. 338 y ss., alegó la parte actora y a fs. 359 y ss., lo hizo la parte demandada.

A fs. 374 se confirió traslado al Señor Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, el que la evacuó a fs. 376, aconsejando el rechazo de la demanda.

A fs. 378 se citó a las partes para sentencia, la que se acordó en legal forma, previo pasaje a estudio, por su orden, de los Sres. Ministros.

### **CONSIDERANDO:**

I) Que se impugna la resolución N° 047/2014, dictada el 19 de febrero de 2014 por el Director Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica que, en lo que interesa al presente proceso, resolvió aplicar: 1) a los Pilotos Daniel Hernández, Marcelo Lambruschini, Antonio Bentancurt, José Roldán, Fernando Zuluaga, Walter Silva y Álvaro Gestido una sanción consistente en una multa de 16.000 unidades indexadas, con anotación en sus legajos personales del Departamento de Personal Aeronáutico, por omitir los deberes de Comandante de una aeronave al no anotar fallos y discrepancias en los RTV y no firmar los mismos; 2) al Gerente de Mantenimiento de Air Class, Sr. Luis Piazze, una sanción consistente en una multa de 50.000 unidades indexadas, con anotación en su legajo personal del Departamento de Personal Aeronáutico por no controlar y/o permitir que se llevara un “registro paralelo” no previsto en el MGM por las personas a su cargo, induciendo en error a la autoridad aeronáutica y utilizar un Taller sin alcance para realizar la tarea de peso y balance de una aeronave; 3) al Responsable de Ingeniería, Planificación y Control de Air Class, Sr. Miguel Rodríguez una sanción consistente en una multa de 20.000 unidades indexadas por ser responsable de llevar un registro ajeno al MGM, induciendo en error al Inspector de Aeronavegabilidad; 4) al Gerente de Operaciones y Jefe de Pilotos de Air

Class, Sr. Daniel González una sanción consistente en una multa de 50.000 unidades indexadas con anotación en su legajo del Departamento de Personal Aeronáutico por omitir los deberes de Comandante de una aeronave al no anotar fallas y discrepancias en los RTV y no firmar los mismos y falta de responsabilidad en el control de los RTV en su calidad de Gerente de Operaciones y Jefe de Pilotos (fs. 1895 y ss. A.A., Pieza VII).

El acto fue notificado a los interesados el 26 de febrero de 2014 (fs. 1914 y ss. A.A. *ibidem*); siendo impugnado por los actores a fs. 1948 y ss. A.A. *ib.*, con los recursos de revocación y jerárquico el 7 de marzo del mismo año.

Por resolución N° 192/2014, dictada el 28 de mayo de 2014, el Director Nacional de Dinacia desestimó los recursos de revocación presentados (fs. 2534 y ss. A.A., Pieza X); y, por resolución N° 64.830, dictada el 17 de julio de 2014, en ejercicio de atribuciones delegadas, el Sr. Ministro de Defensa Nacional, no hizo lugar a los recursos jerárquicos interpuestos (fs. 2609 y ss. *ibidem*).

Los actores fueron notificados de dicha decisión el 24 de julio de 2014 (fs. 2621 y ss. A.A.), presentando la demanda de nulidad el 22 de setiembre de 2014, conforme resulta de la nota de cargo obrante a fs. 54 de estos autos.

En suma, ha sido debidamente agotada la vía administrativa y el accionamiento de nulidad fue presentado tempestivamente, conforme a lo preceptuado por los artículos 4 y 9 de la Ley N° 15.869, por lo que corresponde que el Tribunal ingrese al examen del litigio planteado.

II) Que los actores cuestionan la volición recurrida alegando que la misma adolece de una serie de vicios de orden formal que invalidan lo resuelto.

Doctrinariamente, atendiendo a su ámbito de aplicación, se ha distinguido la potestad sancionadora de la Administración, en potestad sancionadora correctiva y potestad sancionadora disciplinaria. La primera, dice relación con el ejercicio del control sobre los administrados en general y, en su caso, aplicar las sanciones que correspondan por la comisión de infracciones administrativas; en cambio, la potestad sancionadora disciplinaria, alude a aquella potestad que permite ejercer control sobre el funcionario público y sancionarlos por la comisión de faltas, en el ejercicio de su función.

En este orden de ideas, se comparte lo expresado por la Asesoría Jurídica de la Dinacia en cuanto a que dicho organismo es la autoridad aeronáutica que: *“...otorga los permisos, certificados, licencias, habilitaciones, permisos, etc., a todos los sujetos que intervienen en la actividad aeronáutica (personas físicas y jurídicas), y como consecuencia lógica y directa de ello, ejerce su control y fiscalización, manteniendo respecto de ellos un verdadero poder disciplinario, de acuerdo con la normativa vigente.*

*Y en ejercicio de ese poder disciplinario, la autoridad aeronáutica - Dinacia- resulta competente para imponer y aplicar sanciones a dichos sujetos (v. gr., apercibimientos, multas de hasta 1.000.000 de unidades Indexadas, suspensiones de hasta diez años y cancelaciones de los respectivos documentos aeronáutica, art. 112. Ley 18.619).*



*También lo es, como vimos, para disponer la realización de investigaciones para cumplir con sus funciones de supervisión continua de la seguridad operacional.*

*El poder de policía y sancionatorio de la autoridad aeronáutica en materia de seguridad operacional resulta equiparable, por ejemplo, al que posee la Dirección Nacional de Aduanas respecto de los Despachantes de Aduana o A.N.C.A.P. respecto de los transportistas de combustibles, apreciándose que también estas Administraciones disponen la instrucción de investigaciones administrativas respecto de los sujetos sometidos a su fiscalización (Sents. TCA N° 493/2008, 204/2007, 487/01, 294/02, etc.).*

*De los fallos citados se desprende el reconocimiento, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad administrativa, incluso sobre terceros, no funcionarios...” (fs. 2492 y 2493 A.A., Pieza X).*

Es decir, pues, el poder sancionador de la Administración no se limita únicamente al ámbito interno referido a las relaciones con sus funcionarios, sino que también abarca a los administrados.

Como enseñan DELPIAZZO y RUOCCO: “...A lo largo de las últimas décadas el poder sancionador de la Administración ha ido en aumento, y no sólo como potestad “doméstica”, vinculadas a las relaciones de sujeción que la Administración mantiene con sus funcionarios, sino también respecto de los administrados.

*Creemos que no puede haber dudas hoy acerca de la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, entendida como la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de las personas y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la*

*inobservancia de las reglas que se prescriben en los diversos sectores de la sociedad, mediante el dictado de actos punitivos.*

*Muy crítico respecto de este reconocimiento se ha mostrado el autor español PARADA VÁZQUEZ, ya que lo considera contrario al principio de separación de poderes y al consiguiente monopolio represivo de los jueces.*

*Entendemos, sin embargo, que la potestad punitiva del Estado, actuando en función administrativa, es requerida a los fines de hacer ejecutables sus cometidos, que le han sido conferidos para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública, que justifica su propia existencia. Es la consecuencia lógica y casi ineludible del carácter ejecutorio de sus actos.*

*Se deben pues, a la necesidad de la Administración de contar con los mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa quedaría vacía de contenido, ante la imposibilidad de ejercer el iuspuniendi del Estado frente a la inobservancia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones que le han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y a la necesidad de la colectividad, todo ello sujeto al control jurisdiccional.*

*La idea de obligatoriedad y sanciones es garantía de vigencia del Estado de Derecho...” (Tratado Jurisprudencial y Doctrinario, tomo I, pág. 149 y ss.).*

En suma, resultan trasladables al sub-exámine, los conceptos expuestos por la Sala, en sentencia 186/2019: “...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)...”.*

En conclusión, a juicio del Colegiado, el agravio analizado no resulta de recibo.

III) Que, asimismo, la parte actora cuestiona lo actuado por la Administración en tanto y en cuanto el accionar de la misma ha violentado el ejercicio del derecho de defensa, ya sea en cuanto a su derecho al acceso a las actuaciones, violentándose el principio de publicidad, como conculcándose su derecho al contralor de los medios probatorios.

En cuanto a estos agravios, a juicio de la Sala, en la forma en que han sido expuestos por los accionantes, se dirigen a descalificar la prueba recogida en el curso de la investigación encomendada a la Junta de Infracciones.

Como primera cuestión, cabe puntualizar que estos reproches formulados por la parte actora reconocen como punto de partida las peticiones presentadas al respecto por la empresa Aerovip Ltda. ante la Dinacia, solicitando se le concediera vista de las actuaciones que se estaban llevando a cabo (fs. 179 A.A., Pieza I).

Luego, los actores agregan que lo “*...mismo se verificó con los comparecientes. Durante el transcurso de la investigación no tuvieron conocimiento de la misma, de qué versaba, menos aún que pudieran resultar pasibles de sanción...*” (fs. 25 de autos).

Así las cosas, corresponde señalar que los demandantes en este proceso no solicitaron el acceso a las actuaciones administrativas, tal como

lo hizo la empresa Aerovip Ltda., por lo que no corresponde parificar situaciones, desde que, los eventuales agravios sufridos y alegados por la empresa no se trasladan mecánicamente a los accionantes en estos obrados.

Luego, es preciso tener presente que, tal como surge de fs. 497 A.A., Pieza II, la investigación de autos se dispuso a consecuencia del accidente acaecido con la aeronave CX-LAS de Aerovip Ltda., lo que motivó *“...diversas declaraciones recogidas por la prensa vinculadas con circunstancias del accidente aéreo referido.*

*Considerando que los hechos denunciados deben ser investigados para determinar o comprobar la existencia de irregularidades y esclarecer la eventual comisión de infracciones aeronáuticas administrativas y su vinculación con los hechos ocurridos...”.*

Es decir, se trató de una investigación para esclarecer lo sucedido acerca de un hecho puntual; luego, como sucede habitualmente, el progreso de la investigación determina que deba abordarse el esclarecimiento de cuestiones y/o responsabilidades que, en un principio, no aparecían relacionadas o vinculadas e, incluso, como en autos, ni siquiera se vislumbraban.

Por tal razón, es que el artículo 182 del decreto 500/991 establece que el objeto de la investigación administrativa se dirige a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos y *“...la individualización de los responsables...”.*

Esta norma se relaciona con lo preceptuado por el artículo 184, en cuanto éste dispone que, si en el curso de la investigación administrativa *“...fueran individualizados uno o más imputados, se solicitará que por la autoridad pertinente se decrete a su respecto el sumario...”.*

A la luz de lo que viene de exponerse, el planteamiento de los accionantes no resulta de recibo, puesto que el supuesto que invocan para acceder a tener conocimiento de las actuaciones no se verificaba al inicio de éstas.

Tal como expresa en su voto el Señor Ministro, Doctor William Corujo: “...*Los accionantes, previo a su inculpamiento por la Junta de Infracciones en su informe circunstanciado de fecha 15 de agosto de 2013 (fs. 1042 a 1120 A.A.), declararon como trabajadores de la empresa investigada, pero no eran sujetos de imputación alguna...*”.

La infracción a lo preceptuado por el artículo 191 del decreto 500/991, a juicio del Tribunal, no es tal, ya que, como se dijo en sentencia N° 186/2019: “....*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)...”, y los actores en autos.*

Igual línea argumental es de aplicación respecto al agravio referido a la ausencia de contralor de la prueba recogida en el curso de la investigación administrativa, compartiéndose el temperamento seguido por la Dinacia en cuanto a que los actores tuvieron acceso de las actuaciones a partir del momento en que le fueron atribuidas diversas infracciones.

En realidad, el debate planteado reconoce como fundamento la discusión acerca de cuál es el procedimiento a observar en la investigación dispuesta, esto es, si el establecido en el Libro I) o en el Libro II) del decreto 500/991. La elección de una u otra vía procedimental proyecta sus efectos sobre los agravios formales expuestos por los demandantes.

A juicio del Colegiado y como ya se ha dicho, el procedimiento seguido por la Administración ha sido ajustado a derecho y, en consecuencia, los agravios de índole formal esgrimidos por la parte actora que, en realidad se sustentan en considerar que el procedimiento debió ajustarse a las previsiones fijadas en el Libro I) del decreto 500/991, no resultan de recibo.

En cuanto al alegado defecto de foliatura del expediente administrativo, se estima que el mismo no vulnera el derecho de defensa y/o provoca indefensión. En cuanto a la invocada copia incompleta de las actuaciones, se comparte el punto de vista de la Administración, en especial, si se atiende a lo dispuesto por el artículo 79 del decreto 500/991.

Asimismo, los demandantes manifiestan que se vulnerado el principio de igualdad, desde que la Administración ha tenido un tratamiento preferente respecto de los denunciantes, en perjuicio de los investigados.

Y bien.

Estudiadas las actuaciones administrativas, el Tribunal no ha constatado un tratamiento procesal que pueda calificarse de desigual o discriminatorio en perjuicio de la parte actora. En realidad, la Administración cumplió con su deber de indagar las denuncias de irregularidades recibidas, actuando en consecuencia y conforme a la normativa del caso.

IV) Que en cuanto a las infracciones atribuidas, la Sala estima que las mismas se encuentran plenamente probadas.

En tal orden de ideas, *breviatis causae*, es del caso remitirse a lo expresado por este Tribunal en el proceso individualizado con la ficha 555/2014, en el que se discuten cuestiones similares a las debatidas en autos, aunque la parte actora sea la empresa Aerovip Ltda., pero las conclusiones allí expuestas son trasladables al presente asunto en estudio.

En tales autos, se dictó la sentencia N° 186/2019, que en lo referente al punto en estudio se consignó que: “...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 transcripta. (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, pág. 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...”.*

*Los recurrentes consideran que: “...de haberse verificado todas las circunstancias que en la instancia se dan probadas como irregularidades, evidentemente la Administración no cumplió con su cometido, función y deber de contralor.....La teoría del acto propio, principio aplicable al presente caso, supone que a nadie es lícita hacer valer un derecho en contraposición con la actitud asumida anteriormente, es decir, no resulta válido que ahora pretenda la Dinacia sancionar con extrema rigurosidad a los comparecientes cuando por el término de 4 años jamás observó su actuación ni identificó que la gestión de la empresa empleadora fuera susceptible de afectar la seguridad de los vuelos, autorizando su funcionamiento y operativa....” (fs. 43 de autos).*

Entre otras, en sentencia N° 137/2015, ha expresado esta Sala que: *“...La doctrina del “acto propio”, que tiene indudable arraigo en normas constitucionales de cuño jusnaturalista (arts. 7, 72 y 332), y puede ser entendida como una aplicación concreta del principio de buena fe (art. 1291 Código Civil; arts. 2 núm. 11, y 6 del Decreto No. 500/991), habilita a calificar como ilegítima una conducta, cuando ella está en contradicción con otra conducta propia anterior, asumida, reiterada y continuada en el tiempo, y que haya dado a una legítima expectativa de la contraparte en cuanto al mantenimiento de la misma (Cfme. sentencia No. 542/2002, entre otras).*

*Ahora bien, cabe reiterar una vez más la posición de la Corporación en el sentido de que la teoría del “acto propio” no resulta de aplicación cuando, como sucede en la emergencia, hay una Regla de Derecho positivo que resuelve el caso.*

*La mencionada teoría no puede invocarse con el objetivo de hacer pervivir un antecedente que resulte contrario a Derecho, dado que la Administración no puede quedar vinculada por un precedente contra legem. En esta línea, el Tribunal ha reconocido el poder-deber que tiene la Administración de revocar los actos administrativos ilegítimos, y ha señalado reiteradamente que no corresponde amparar derechos adquiridos contra legem (Cfme, sentencias No. 872/2010, 809/2010, 254/1998 y 214/1998, entre otras)...”.*

Con abstracción de la discusión doctrinaria y jurisprudencial acerca de la obligatoriedad del precedente administrativo, es del caso puntualizar que, nadie podrá pretender que si el órgano administrativo ha actuado con omisión o ilegítimamente en la resolución de alguna situación concreta

anterior deba, en aplicación de la teoría que se invoca, seguir cometiendo la misma ilegalidad o incurriendo en la misma omisión.

Por lo demás, el Tribunal comparte el parecer de la Administración en cuanto de las actuaciones cumplidas surge una serie de situaciones a las que se ha hecho referencia y que, en su momento debieron ponerse en conocimiento de la Autoridad Aeronáutica, ausencia de conocimiento al que contribuyeron los actores con su comportamiento.

V) Que, en cuanto a las sanciones individualizadas, se estima que se encuentran encuadradas dentro de los parámetros legales previstos en el numeral 2º del artículo 12 de la ley 18.619 y, al no avizorarse irrazonabilidad o desproporcionalidad manifiesta, en principio, su revisión es cuestión ajena al ámbito competencial de este Tribunal.

En efecto, el principio de proporcionalidad está ligado al principio de razonabilidad y en tal sentido ha de verse y observarse la necesaria conexión entre los hechos atribuidos y la respectiva retribución sancionatoria.

En autos, los hechos lesionan un bien jurídico tan sensible como lo es el de la seguridad operacional en materia aeronáutica, que los eventos reprochados se han cometido en múltiples ocasiones y por lapso prolongado, todo lo que, obviamente, incide en el quantum punitivo.

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal,

**FALLA:**

*No haciendo lugar a la demanda y, en su mérito, confirmando el acto administrativo impugnado.*

*Sin especial condenación.*

*A los efectos fiscales, fijanse 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, Dr. Gómez Tedeschi (r.), Dr. Echeveste, Dr. Vázquez Cruz,  
Dra. Klett.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).

