

Vista N°575

30 de diciembre de 1997

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de

las demandas acumuladas. La Firma Forense Vásquez y Vásquez, en representación de Luis Gómez y Otros, para que se declaren nulos por ilegales, los Resueltos de Personal de noviembre de 1996, dictados por el Director General de Aeronáutica Civil, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante esa Augusta Corporación de Justicia, con el fin de contestar el traslado que se nos ha conferido de las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción acumuladas, y descritas en el margen superior del presente escrito.

I. Lo que se demanda.

Solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, denegar las declaraciones pedidas por el actor, ya que no le asiste la razón en su pretensión, tal y como lo demostraremos en el transcurso del presente negocio procesal.

II. Los hechos en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Sólo aceptamos como cierto, que mediante el Resuelto de Personal in comento, el Director General de la Dirección de Aeronáutica Civil, ordenó la destitución del demandante. El resto no nos consta, por tanto, lo negamos.

Segundo: Más que un hecho, constituye una transcripción del Resuelto de Personal citado, y como tal, la tenemos.

Tercero: Lo expuesto, constituye una transcripción parcial de la Resolución expedida por el Director General de Aeronáutica Civil, que resolvió negar el Recurso de Reconsideración interpuesto, y como tal, la tenemos.

Cuarto: Sólo aceptamos como cierto, que la Junta Directiva, mediante Resolución debidamente fundamentada, confirmó la decisión de destitución, adoptada por el Director General de Aeronáutica Civil.

Quinto: Lo expuesto, no constituye un hecho, sino una alegación del demandante, la cual rechazamos.

Sexto: Lo contestamos igual que el punto identificado como quinto.

Séptimo: No es cierto; por tanto, lo negamos.

Octavo: No es cierto, tal y como lo expone el demandante; por tanto, lo negamos.

III. Acerca de las disposiciones legales que se aducen como infringidas, y el concepto en que lo han sido, el criterio de esta Procuraduría es el que a seguidas se expresa.

A juicio del demandante, se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1. El literal a), del artículo 16 del Decreto de Gabinete N^o13 de 22 de enero de 1969, que a la letra establece:

Artículo 16: El Director General tendrá como atribuciones, además de las que señale el reglamento de Aeronáutica Civil, las siguientes:

a) Nombrar, ascender, trasladar, suspender y renovar a los empleados subalternos de la Dirección de Aeronáutica Civil, concederles licencias e imponerles las sanciones;

2. El Artículo 39 del Reglamento Interno de la Dirección de Aeronáutica Civil, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 39: Constituyen deberes y obligaciones del personal de la Dirección de Aeronáutica Civil:

a) Respetar y cumplir con lealtad la Constitución Nacional, Leyes de la República, Reglamentos e instrucciones y órdenes de trabajo que se le impartan.

b)...

c) Asistir puntualmente al puesto de trabajo, de acuerdo con el horario y las jornadas establecidas y realizar en forma continúa y eficiente todas las tareas que sean necesarias para cumplir con las obligaciones que se le asignen.

3. El literal d, del artículo 4, del Reglamento Interno de Aeronáutica Civil, que reza así:

Artículo 4: Para ingresar al servicio de Aeronáutica Civil, se requiere:

.....

d. Haber cumplido con los requerimientos vigentes en materia de reclutamiento y selección de personal.

4. El artículo 43 del Reglamento Interno de Personal de Aeronáutica Civil, que es del tenor literal siguiente:

Las faltas o violaciones a los artículos 39, 40, 41 y 42 serán sancionadas de acuerdo a la gravedad de ellas, aplicando las sanciones disciplinarias que se establecen en el artículo siguiente:

5. El artículo 44 del Reglamento Interno de Personal de Aeronáutica Civil, que reza así:

Artículo 44: Las sanciones disciplinarias aplicables son las siguientes:

a. ...

d. Destitución: Es la separación definitiva del cargo, será aplicada en los casos de falta grave, debidamente comprobadas. Los empleados destituidos no podrán volver a prestar servicios en la institución en un período no menor de cuatro(4) años.

Queda inhabilitado para volver a trabajar en la Dirección de Aeronáutica Civil, el que haya sido destituido por peculado, robo, hurto, falsedad, infidencia o negligencia comprobadas.

De igual forma, aduce como infringido el artículo 45 del Reglamento Interno de Personal de la Dirección de Aeronáutica Civil.

El demandante, considera que se violan las disposiciones legales transcritas, al no haberse acreditado la forma en que sus poderdantes, irrespetaron e incumplieron con su deber de lealtad a la Constitución Nacional y Leyes de la República, y además porque no se ha establecido que los demandantes, dejaran de asistir a su puestos de trabajo. A su juicio tampoco se expresó la falta grave, debidamente comprobada, en base a la cual se pueda aplicar la sanción disciplinaria correspondiente.

Por la estrecha relación que guardan entre sí, los artículos aducidos como infringidos por el demandante, así como los respectivos conceptos de las supuestas violaciones, procederemos a analizarlos en conjunto.

A nuestro juicio, los cargos de ilegalidad aducidos por la parte actora, merecen ser desestimados, al encontrarse debidamente acreditado en el expediente, que la destitución del grupo de Controladores Aéreos, se dio, luego que funcionarios del Departamento de Personal de la Dirección de Aeronáutica Civil, se apersonaron a los diferentes centros de trabajo, □ comprobando que estos no cumplían con las labores inherentes a su cargo, lo cual ponía en peligro el servicio de tránsito Aéreo□, que tal y como han indicado las autoridades de Aeronáutica Civil, es un servicio auxiliar de navegación, cuyo propósito es garantizar la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea, que no puede ser paralizado, sin poner en peligro vidas humanas, causando perjuicios económicos a la aviación civil, y desatendiendo las regulaciones internacionales, que regulan este servicio.

En el caso subjuídice, que culminó con la destitución de un número plural de controladores aéreos, por parte del Director General de Aeronáutica Civil, es evidente, que éste actuó, conforme lo disponen las normas legales, luego que un grupo de estos funcionarios que reclamaban mejoras laborales, habían anunciado ante los diferentes medios de comunicación su asistencia a los centros de trabajo, □pero que no laborarían□, tal y como ocurrió, lo cual consta en informes levantados por funcionarios de Aeronáutica Civil, y que ocasionó perjuicios graves a la institución, y al tráfico aéreo, lo que lógicamente conllevaba la destitución del cargo, de los funcionarios involucrados.

En efecto, el día 14 de noviembre de 1996, la Asociación Panameña de Controladores Aéreos (APACTA), emitió un comunicado en el cual notificaba la decisión adoptada, de realizar un cese de labores a partir del día 19 de noviembre de 1996 a las seis de la mañana (6:00 a.m.), ante lo cual la Dirección de Aeronáutica Civil les solicitó, que depusieran sus intenciones por cinco (5) días, a fin de revisar la propuesta con el Gobierno Central, lo cual no fue aceptado.

Ante la paralización de labores anunciada, la Dirección de Aeronáutica Civil atendiendo los Convenios Internacionales suscritos por la República de Panamá, se vio en la necesidad de desarrollar un plan de contingencia, para hacerle frente al compromiso que representa la prestación de los servicios de control de tránsito aéreo.

A las seis de la mañana (6:00 a.m.), del día 19 de noviembre de 1996, los Controladores de Tránsito Aéreo se presentaron a sus respectivas áreas de trabajo, y a la hora prevista para dar inicio al paro decretado, reiteraron su decisión de cesar las labores regulares y atender exclusivamente a las aeronaves ambulancias, lo cual no se justificaba ya que en la práctica, el porcentaje de aeronaves en emergencia es sumamente bajo, y a las aeronaves ambulancias, no se les brinda ningún servicio especial, por tratarse de una operación aérea regular, a menos que soliciten que se realice alguna llamada para que los espere alguna ambulancia en el aeropuerto, u otra solicitud de cambio de altitud o ruta.

Frente a la actitud asumida por los Controladores Aéreos, de no cumplir con sus obligaciones, ni de brindar los servicios básicos de información al vuelo, se les indicó que no podían permanecer en las instalaciones por razones de seguridad de las mismas, retirándose éstos voluntariamente del área.

La Dirección de Aeronáutica Civil, al verse imposibilitada de brindar de inmediato los servicios de control de tránsito aéreo con personal idóneo, no le quedó otra alternativa, que

implementar el plan de contingencia previamente desarrollado, que incluía cancelar los servicios de control de tránsito aéreo a nivel nacional, limitándose a proporcionar únicamente los servicios básicos de información al vuelo, con el limitado personal de que disponía y con aquellos que confirmaron mediante llamadas y entrevistas, su interés en continuar laborando.

En cuanto a la supuesta violación del literal a, del artículo 16, del Decreto de Gabinete N^o 13 de 22 de enero de 1969, que aduce el demandante, nos permitimos disentir de su criterio, por ser precisamente esta disposición legal, entre otras, la que sirvió de fundamento a la Dirección General de Aeronáutica Civil, para proceder a la destitución de los controladores aéreos, ya que contiene las atribuciones y facultades que posee el Director General, quien precisamente atendiendo lo que consagran los literales a y b, de la norma in comento, aplicó la medida correspondiente.

Los literales a y b, del artículo 16 del Decreto de Gabinete N^o13 de 22 de enero de 1969, son del tenor literal siguiente:

Artículo 16: El Director General tendrá como atribuciones además de las que señale el reglamento de Aeronáutica Civil, las siguientes:

a) Nombrar, ascender, trasladar, suspender y renovar a los empleados subalternos de la Dirección de Aeronáutica Civil, concederles licencias e imponerles sanciones;

b) Administrar, como jefe superior, los intereses de la institución y velar por el buen funcionamiento de sus dependencias y el trabajo de sus empleados;

...

Las constancias procesales acopiadas, indican que el Director General actuó acorde con lo que establece la disposición legal citada, en concordancia con lo que prevé el Reglamento Interno de Personal, en sus artículos 39, 43 y 44, los cuales tienen perfecta aplicabilidad en el caso subjúdice, al no cumplir los Controladores Aéreos, con la Constitución Nacional y Leyes de la República, no asistir puntualmente a sus puestos de trabajo, de acuerdo con el horario, ni realizar en forma continua y eficiente sus tareas (proyectando inseguridad en el espacio aéreo panameño para los vuelos internacionales), y ante la gravedad de la falta evidenciada como funcionarios públicos, lo cual puso en peligro el tráfico aéreo, se procedió a la destitución, tal y como lo consagra el literal d) del citado artículo 44. Por consiguiente, carecen de asidero jurídico los cargos de ilegalidad endilgados.

Sobre el particular, el Director General de Aeronáutica Civil, en su Informe de Conducta, dirigido al Magistrado Sustanciador, señala lo siguiente:

Es importante destacar que fueron los controladores de tránsito aéreo quienes de forma unilateral decidieron irse a un paro total de labores, sin mediar motivos de peso o causa

justificada, los controladores de tránsito aéreo anunciaron la paralización o cese de sus labores a ellos encomendados mediante la Resolución de Asamblea General Extraordinaria, celebrada el día 14 de noviembre de 1996, negándose por consiguiente a asistir a sus puestos de trabajo y, por ende, a prestar todos los servicios esenciales para una segura navegación de las aeronaves que surcaban nuestro espacio, situación ésta plenamente comprobada, y que fue mitigada mediante un plan de contingencia de la Administración, que tuvo el propósito de prestar estos servicios limitadamente hasta lograr su normalización.

El abandono del puesto de trabajo sin causa justificada por parte de cualquier trabajador, es una falta grave que conlleva la destitución del funcionario, lo cual toma implicaciones más serias en el caso que nos ocupa, porque este abandono se dio en forma masiva y premeditada, por tratarse de la suspensión de un servicio público único, que sólo se presta por el Estado panameño, y a sabiendas de las repercusiones en la seguridad de la aviación nacional e internacional que confía en la capacidad del Estado panameño para brindar todos los servicios en forma eficiente, tal como lo exigen las normas internacionales de aviación civil.

En ese sentido, la actuación demostrada por los controladores de tránsito aéreo a raíz del abandono de sus puestos de trabajo, constituye a nuestro juicio un atentado contra las norma consagradas en el `CONVENIO PARA LA REPRESIÓN DE ACTOS ILÍCITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL`, firmado en Montreal, Canadá, el 23 de septiembre de 1971, el cual fue ratificado por la República de Panamá el 24 de abril de 1972, el cual establece en los literales d y e del artículo 1, lo siguiente:

1. Comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente.

a). ...

d) Destruya o dañe las instalaciones o servicios de la Navegación Aérea o perturbe su funcionamiento, si tales actos, por su naturaleza constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo.

e) Comunique a sabiendas, informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo. (Cfr. fs. 475 - 476).

Antes de concluir, consideramos prudente destacar, que el Director General de Aeronáutica Civil, al destituir a los controladores aéreos, no actuó en forma arbitraria, ni

infringiendo las disposiciones legales que rigen en la Institución, como se pretende insinuar, ya que se encuentra debidamente acreditado en el expediente, que cumplió con la Ley, y el Reglamento Interno de Personal, ante la gravedad de la falta cometida por los ex-funcionarios, quienes eran conocedores que el control de tránsito aéreo, que presta el Estado, no se podía paralizar sin poner en peligro la aviación civil, los usuarios y la población en general. De igual forma, consta en autos que, luego del cese de labores decretado el día 19 de noviembre de 1996, se corroboró por parte de la Directora de Navegación Aérea, que se habían retirado todos los materiales instructivos e informativos, y que también, se habían alterado los comandos de entrada (passwords) al sistema de Radar, lo que impidió la utilización del mismo, durante las primeras 24 horas del paro de labores decretado, dificultando el procesamiento de los planes de vuelo, situación que se logró subsanar, al establecer las Autoridades de Aeronáutica Civil, comunicación con los analistas del sistema que instaló el equipo, para que accasaran desde Baltimore (Estados Unidos de Norteamérica), vía MODEM, y lo reprogramaran.

Situaciones de peligro fueron creadas por los centros de control adyacentes, al no respetarse los procedimientos de separación por tiempo, entre aeronaves, previamente establecidos mediante acuerdos internacionales, permitiendo el cruce por nuestros límites de responsabilidad de espacio aéreo, con dos (2) minutos de separación cuando se habían solicitado veinte (20) minutos. Así mismo, controladores de los centros de control adyacentes, solidarios con la decisión de paro de los controladores panameños, profirieron frases intimidatorias e indecorosas a través de las líneas de coordinación, contra el personal que se encontraba en el proceso de restablecimiento de los servicios, creando un ambiente de inseguridad.

Lo expuesto, se constituyó en causal más que suficiente, para proceder a la destitución de los Controladores Aéreos, quienes incluso desplegaron una conducta sancionada por el artículo 238 del Código Penal vigente.

No consta en el expediente, que ninguno de los demandantes hubieren obtenido el cargo que ocupaban, luego de haber participado en concurso de mérito alguno, lo que indica que fueron nombrados de manera discrecional por la autoridad nominadora, y que no poseían el derecho de estabilidad laboral.

Por todo lo anterior, reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que cuando ello sea oportuno, declare infundadas jurídicamente, las pretensiones de la parte actora al no haberse violado las disposiciones legales aducidas.

Pruebas: Aceptamos los documentos que se encuentren debidamente autenticados por funcionario público en ejercicio de sus funciones.

Objetamos la identificadas en el punto 1, que dice Pruebas de informes (1.1 y 1.2) por ser inconducentes, ya que se encuentran debidamente fundamentadas las destituciones de cada uno de los Controladores Aéreos por el Director General de la Dirección General de Aeronáutica Civil, y las causas que motivaron la decisión adoptada.

Aducimos las siguientes:

Testimoniales: Paulette Peterkins, con cédula de identidad personal N°8-172-504.

Edgar Ochomogo, con cédula de identidad personal N°4-105-902, Directora y Subdirector de Navegación Aérea, localizables en la Dirección de Aeronáutica Civil, Paitilla.

Enrique Brown, con cédula de identidad personal N°8-169-454

Mario Facey, con cédula de identidad personal N°8-318-349.

Tomás Iriarte, con cédula de identidad personal N°8-209-458.

Graciela Ocaña, con cédula de identidad personal N°6-50-2279.

Ernesto Martínez, con cédula de identidad personal N°8-358-914, quienes rendirán testimonio sobre las alteraciones del sistema de radar detectado, luego del cese de labores decretado por los Controladores Aéreos el día 19 de noviembre de 1996, y las acciones que se tomaron para restablecer el sistema.

Fabián Lasso, con cédula de identidad personal N°8-212-736 y Gregorio Monteser, cédula de identidad personal N°8-225-1026, quienes declararán sobre el retiro de los materiales instructivos e informativos verificado luego del cese de labores por parte de los Controladores Aéreos el día 19 de noviembre de 1996.

Arnulfo Stanziola, con cédula de identidad personal N°9-106-186.

Franklin Knight, con cédula de identidad personal N°8-305-473.

Solicitamos al Tribunal que cite a las personas mencionadas, localizables en la Dirección de Aeronáutica Civil.

Aducimos los expedientes relacionados con las situaciones en que se vieron involucrados los Controladores Aéreos, que contienen los informes de lo acontecido en los diferentes centros de trabajo, durante el cese de labores los cuales que pueden ser solicitados a la Directora de Navegación Aérea de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Aducimos los expedientes que reposan en la Dirección de Asesoría Legal de la Dirección de Aeronáutica Civil, relacionados con la destitución de los Controladores Aéreos.

Documentales: Memorándums de 21 y de 27 de noviembre de 1996, 16 de diciembre de 1996 y 12 de marzo de 1997, enviados por el Director General de Aeronáutica Civil, a los usuarios de los sistemas de los servicios de Control de Tránsito aéreo, en los que les informaba sobre la implementación de los servicios de tránsito aéreo y torres de control, que incluyen la primera fase (información al vuelo de 19 de noviembre de 1996) hasta el restablecimiento de los servicios de 12 de marzo de 1997 (debidamente autenticados).

Fotocopia debidamente autenticada de la nota de 12 de noviembre de 1996, dirigida al Licdo. Eustacio Fábrega por Claudio Dutari, Ricardo Rodríguez y Jaime Oliver.

Fotocopia debidamente autenticada de la nota de 14 de noviembre de 1996, dirigida a los Gerentes de Compañías Aéreas, en la cual se informaba la programación de un cese indefinido del servicio de control de tránsito aéreo, por parte de los señores Ricardo Rodríguez y Juan Antonio Pérez M., miembros de la Asociación Panameña de Controladores de Tránsito Aéreo.

Comunicado de la Asociación Panameña de Controladores de Tránsito Aéreo, en la que anunciaban el cese de labores programado para el día martes 19 de noviembre de 1996 a las seis de la mañana (6:00 a.m.), firmado por los señores Rodríguez y Pérez.

Oportunamente aduciremos el resto de las pruebas que consideremos pertinentes.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/4/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.

Secretario General, a.i.