



**GOBIERNO
DE EL SALVADOR**



0000028

www.aac.gob.sv; bmartinez@aac.gob.sv
Kilómetro 9 ½, Carretera Panamericana, Ilopango
San Salvador, El Salvador, C.A.
Teléfono: (503) 2565- 4400; 2565-4410

AAC-GL-177-2018-DE-RES

REF. AAC-07-GL-2018

EN LA AUTORIDAD DE AVIACIÓN CIVIL, CIUDAD DE ILOPANGO, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR: A las ocho horas con quince minutos del día nueve de octubre del dos mil dieciocho.

El presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio ha sido instruido en contra de la COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA (CEPA), como explotador y operador del Aeropuerto Internacional de El Salvador "Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez", por supuestas infracciones a lo establecido en los artículos catorce numeral cuarenta y nueve, ciento ochenta y cuatro al ciento noventa y uno, ciento noventa y dos, numeral seis, literal b) de la Ley Orgánica de Aviación Civil, artículos trescientos noventa y uno y trescientos noventa y dos, cuatrocientos diez del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil, CA al Apéndice 1 de la RAC AIS.245 Determinación del Personal Necesario, RAC ATS Apéndice 9 b) Determinación del Personal Necesario y Apéndice 11 de la RAC 03 MET; **ESTA AUTORIDAD HACE LAS CONSIDERACIONES SIGUIENTES:**

I. RELACION DE LOS HECHOS:

Según el memorando **VSO/SNA-MO11-2018** de fecha siete de mayo del dos mil dieciocho, emitido por el Jefe del Departamento de Vigilancia de la Seguridad Operacional de los Servicios de Navegación Aérea (VSO/SNA) de esta Autoridad, informa sobre el seguimiento dado a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) como explotador y operador del Aeropuerto Internacional de El Salvador "Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez", destacando que desde el año dos mil quince se ha venido ejecutando cada año el plan de vigilancia en los Servicios de Navegación Aérea, específicamente en las áreas AIS, ATS y MET; detectando siempre la misma No conformidad: **1. falta de personal en las áreas de Servicios ATS, AIS y MET.**

Ante la infracción señalada, mediante resolución **AAC-GL-118-2018-DE-RES** referencia **AAC-07-GL-2018**, emitida el día trece de julio del dos mil dieciocho, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionatorio contra la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), la cual fue

notificada el día diecisiete de julio del dos mil dieciocho y al mismo tiempo se le concedieron diez días hábiles para presentar los alegatos que estimaran y consideraran convenientes.

Mediante escrito de fecha treinta de julio del dos mil dieciocho, referencia PRE-EXT-93/2018, suscrito por Calidad de Presidente de la
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), quien tiene facultades para ser parte en el presente proceso, expone los alegatos identificados en los numerales 1, 2 y 3 de los cuales se resalta lo siguiente:

“Con respecto a las consideraciones descritas por esa Autoridad en la resolución sobre la No conformidad 1. “Falta de personal en los servicios AIS, ATS y MET del Aeropuerto Internacional de El Salvador “Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez”; asimismo, para el cumplimiento de las Normas y Regulaciones de la AAC, RAC y Apéndices RAC AIS, ATS y MET” y con el propósito de superar la No conformidad descrita, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) ha desarrollado diferentes acciones correctivas que han permitido garantizar la seguridad operacional y aumentar la cantidad de personal en los servicios AIS, ATS y MET, siendo las siguientes:

- 1. Junta Directiva de CEPA en el punto II de Acta 2800 de fecha 16 de agosto de 2016, autorizó el “Proyecto de Formación de Nuevo Personal Técnico Aeronáutico, para las Secciones: Servicios de Información Aeronáutica (AIS), Servicios de Tránsito Aéreo (ATS), Servicios de Meteorología Aeronáutica (MET), Servicios de Movimiento Terrestre (MT), Servicios de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI).*

Agrega también: “Producto de la Formación del nuevo personal, a partir del mes de agosto de 2017, se inició la incorporación de este recurso en los diferentes servicios, culminando para el 1 de junio de 2018, con la dotación de: 10 oficiales AIS, 21 controladores de Aeródromo y 9 Técnicos Meteorólogos Aeronáuticos (3 pronosticadores y 6 observadores). Con este esfuerzo realizado, se ha reducido significativamente el déficit de personal en los diferentes servicios de navegación aérea del AIES-MOARG, según lo establecido en las hojas de cálculo conforme la RAC y Apéndice AIS, ATS y MET. En lo relacionado al fortalecimiento del personal en el centro de control de radar. Se solicitó a la AAC la autorización del OJT radar para 5 controladores, el cual fue suspendido por esa Autoridad argumentando falta de personal en torre de control. Al respecto, después del proceso de formación

e incorporación del nuevo personal para los servicios AIS, ATS y MET, se solicitó de nuevo a esa autoridad reiniciar el OJT Radar, el cual fue autorizado su reinicio para 3 controladores de aeródromo del AIES-MOARG, según consta en nota AAC-SDNA-VSO/SNA/ATS-059-2018 de fecha 11 de julio de 2018. Al respecto, se reiniciará el OJT radar a partir del 30 de julio del presente año. Asimismo, del periodo comprendido del 28 de mayo al 13 de julio de 2018, 3 controladores de aeródromo del AIES-MOARG, recibieron el Curso de Formación en Control de Aproximación por Vigilancia en el ICCAE, requisito para optar al OJT radar”.

En relación a la suspensión del OJT Radar por parte de la AAC, es necesario retomar la comunicación referencia AAC-SDNA-VSO/SNA/ATS-009-2018 de fecha veintinueve de enero del dos mil dieciocho recibida por CEPA el día treinta y uno de enero del mismo año en la Gerencia del Aeropuerto Internacional de El Salvador Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez, en la cual se determinó que se mantenía suspendido el **OJT Radar** en el AIES/MOARG hasta que se cumpliera con el requerimiento mínimo de 24 controladores aéreos ya que de aprobarlo se estaría degradando aún más el servicio de control de tránsito aéreo debido a que únicamente quedarían con 16 ATC cubriendo servicios de control de tránsito aéreo, estableciéndose además que de aprobarse ese OJT se estaría infringiendo la RAC ATS.142 apéndice 9 referente a la fatiga. La suspensión recayó sobre el OJT Radar debido a que, de aprobarse, se pondría en riesgo la seguridad operacional, dado que se disminuiría el número de controladores, siendo esta suspensión justificada sin que se presentara una alternativa por parte de CEPA.

Sobre este Alegato la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma incorporó además documento sin firmas identificado como copia de acta numero dos mil ochocientos de fecha dieciséis de agosto del dos mil dieciséis en la cual se hace la valoración de antecedentes sobre la contratación de personal para el área de operaciones así mismo se relaciona el punto octavo del acta número 1852 de fecha veintiocho de mayo de dos mil dos emitido por la Junta Directiva de CEPA en el cual se autoriza la contratación de personal; de igual forma se establece que desde el mes de septiembre de 2015 se ha iniciado un proceso de reclutamiento y selección de candidatos para formar parte del Proyecto de Formación de nuevo Personal Técnico Aeronáutico para los aeropuertos AIES – MOARG y AILO. Entre las recomendaciones establecidas en el documento se resalta lo siguiente: “ (...) en vista del déficit de personal actual que presenta el AIES – MOARG y el AILO, en lo que corresponde a los Servicios de Navegación Aérea y Aeródromo, que podrían generar un nivel de inseguridad operacional y principalmente por fatiga del personal, altos costos de servicios

extraordinarios, así como falta de cumplimiento óptimo a las normativas y regulaciones de la Autoridad de Aviación Civil de El Salvador (AAC) y de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que podría ocasionar incidentes o accidentes en las instalaciones aeroportuarias, en ese sentido el Departamento de Administración de Personal y la Administración Aeroportuaria recomiendan a Junta Directiva autorizar la ejecución del Proyecto de Formación de Nuevo Personal Técnico Aeronáutico para los aeropuertos AIES – MOARG y AILO, del Departamento de Operaciones para las Secciones a) Servicios de Información Aeronáutica (AIS); b) Servicios de Tránsito Aéreo (ATS); c) Servicios de Meteorología Aeronáutica (MET) (...).

Del documento antes relacionado que contiene recomendaciones realizadas por el Departamento de Administración de Personal y Administración Aeroportuaria se puede resaltar que el problema de falta de personal y de fatiga del mismo estaba latente y plenamente identificado por la CEPA, así mismo que ésta es una problemática que data desde el año dos mil doce sin que a la fecha se haya solventado en su totalidad, importante resaltar que a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) se le ha requerido en reiteradas inspecciones de vigilancia que implementara un plan de acciones correctivas, para dar solución al cierre de dicha no conformidad; se le solicitó también que estableciera un tiempo prudencial para dar cierre a lo anterior, de igual forma que debía nombrar a un responsable para cumplir con las acciones correctivas. Se requirió también que las jefaturas de AIS, ATS y MET del Aeropuerto Internacional de El Salvador “Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez”, que utilizaran la fórmula de cálculo de personal establecida y aprobada en las Regulaciones AIS, ATS y MET a efectos de solventar las necesidades de personal en todos esos servicios. La no conformidad ha sido reiterada desde el año dos mil quince manteniéndose a la fecha, dado que aún no cumplen con la fórmula establecida. Con la documentación presentada y alegatos se comprueba que desde el año dos mil dieciséis únicamente se han hecho propuestas de formar personal pero no se ha contratado el personal suficiente y necesario para cubrir en su totalidad estas áreas; así mismo de la afirmación que se hace que se ha iniciado la incorporación de recurso en los diferentes servicios culminando al uno de junio del presente año, y que este esfuerzo reducirá significativamente el déficit de personal en los diferentes servicios de navegación aérea del AIES- MOARG, no se mostró evidencia de esta afirmación así mismo aún con las contrataciones que afirma se han efectuado, no se cumple con el personal mínimo exigido por las Regulaciones de Aviación Civil de AIS, ATS y MET; por lo que no se tiene por solventada la falta de personal en esos servicios. Esta Autoridad exige el cumplimiento de dicha

fórmula en base a fundamentos legales tipificados en la LOAC, su Reglamento Técnico y las Regulaciones AIS, ATS y MET.

2. *“Para poder solventar de forma definitiva la no conformidad relacionada con la falta de personal en los servicios AIS, ATS y MET, CEPA está gestionando un nuevo proyecto de formación de personal aeronáutico para los servicios AIS, ATS, MET, MT y SEI, con el propósito de completar la dotación del personal de los servicios de navegación aérea y aeródromo restantes; para lo cual se solicitara la formación de nuevo personal para los Aeropuertos AIES-MOARG y AILO, siendo estos: 4 oficiales AIS; 16 controladores de aeródromo y 4 técnicos meteorólogos aeronáuticos”.*

Sobre este alegato cabe recordar a CEPA que los apéndices de las Regulaciones AIS, ATS y MET determinan el cálculo de personal necesario para cubrir cada área y así tener el control de la seguridad operacional de manera específica en cada una de ellas se establece lo siguiente: *Circular de Asesoramiento (CA) al Apéndice 1 de la RAC AIS.245 Determinación del Personal Necesario, CA al apéndice nueve, RAC ATS AP9 b) Determinación del Personal Necesario y Apéndice 11 de la RAC 03 MET Determinación del Personal Necesario*; en virtud de esta disposición CEPA debe emplear el personal suficiente y capacitado.

Para cumplir las disposiciones anteriores, CEPA debió de incluir los días de descanso, permisos, enfermedad, ausencias por capacitaciones, o cualquier otra causa que pueda ser justificada ante esta Autoridad, del personal de cada área en específico, esta información tiene que ser procesada en la fórmula respectiva de cada regulación; garantizando así la seguridad operacional. Permitir que el personal trabaje turnos extraordinarios y que excedan la jornada de trabajo, estableciendo turnos de hasta veinticuatro horas continuas, pone en riesgo la seguridad operacional y degrada los servicios de navegación aérea en tema de fatiga, lo cual no se apega a lo establecido en la RAC-AIS.245 **“GESTIÓN DE LA FATIGA”**; RAC-ATS.142 **GESTIÓN DE LA FATIGA** y RAC MET 03.25 **GESTIÓN DE LA FATIGA**. Es necesario retomar la definición que sobre “fatiga” hace la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) la cual la define como: *“Estado fisiológico que se caracteriza por una reducción de la capacidad de desempeño mental o físico debido a la falta de sueño o a períodos prolongados de vigilia, fase circadiana, y/o carga de trabajo (actividad mental y/o física) y que puede menoscabar el estado de alerta de una persona y su capacidad para desempeñar sus funciones relacionadas con la seguridad operacional”*. La carga laboral excesiva a la

que está siendo sometido el personal ATS, AIS y MET ante la insuficiencia de personal, conlleva a que se labore con altos estados de fatiga que inciden directamente en el nivel de alerta y capacidad de desempeñar sus funciones, afectando así la seguridad operacional, es importante remarcar la alta incidencia que el personal ATS, AIS y MET tiene sobre la seguridad operacional, por lo que la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma como proveedor de servicios ATS, AIS y MET debe ser garante de la seguridad, evitando ponerla en riesgo al exponer al personal a largas jornadas de trabajo al no emplear un número adecuado de personal calificado e idóneo en los servicios ATS, AIS y MET.

3. *“En el marco del nuevo proyecto de formación de personal técnico aeronáutico que se estaría iniciando en el mes de septiembre de 2018, se daría cumplimiento con el mínimo necesario de personal según fórmula establecida en la RAC y el Apéndice correspondiente, de tal forma que permitiría continuar con la formación de controladores de Radar, y de esa manera, en forma gradual ir completando el personal mínimo necesario en el Centro de Control de Radar”*

De lo anterior, recordar a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma que en el Aeropuerto Internacional de El Salvador “Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez”: en la Aproximación de Vigilancia (RADAR) según el cálculo de la fórmula de la **RAC ATS** es de 29 controladores a la fecha solo cuenta con 17, en la Torre de Control según el cálculo de la fórmula de la **RAC ATS** debe contar con un mínimo de 24 controladores y a la fecha dispone de 19, para prestar los Servicios de AIS según la fórmula de la **RAC AIS** debe de disponer de un mínimo de 11 especialistas AIS y a la fecha solo dispone de 8, en cuanto a los Servicios de Meteorología de acuerdo a la fórmula aplicable de la **RAC MET** debe disponer de un mínimo de 11 meteorólogos, de los cuales cuenta con 9. Dando como resultado que a la fecha aún se encuentra debajo del personal mínimo exigido en las regulaciones, lo que a su vez es un incumplimiento a lo exigido por esta autoridad, y que además ponen en riesgo la seguridad operacional.

Asimismo, por medio de resolución **AAC-GL-141-2018-DE-RES** Referencia **AAC-07-GL-2018**, de fecha ocho de agosto del dos mil dieciocho, se dio apertura a pruebas en el proceso administrativo sancionatorio por un plazo de ocho días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución, la cual fue notificada en la Presidencia de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma a las nueve horas con treinta minutos el día diez de agosto del corriente año.

Sobre lo anterior agotados los ocho días los cuales vencieron el día veintidós de agosto del dos mil dieciocho, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma no aportó ni presentó ningún elemento de prueba en el término concedido.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El artículo catorce, numeral cuarenta y nueve de la Ley Orgánica de Aviación Civil, establece que corresponde al Director Ejecutivo: *Aplicar las sanciones correspondientes a los incumplimientos de lo establecido en la presente ley, reglamentos, regulaciones, tratados, y convenios vigentes.*

El artículo cuarenta y seis de la Ley Orgánica de Aviación Civil establece que es obligación: *“El control y dirección de los servicios de apoyo a la navegación aérea, en lo que corresponde a los servicios de tránsito aéreo, información aeronáutica, servicios de meteorología, comunicaciones aeronáuticas, radio ayudas, despacho y control de vuelos, y demás servicios de navegación aérea, serán proporcionados por el Estado, mediante competencia administrativa, operativa y financiera, otorgada para esos efectos a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), quién deberá establecer para esos efectos una organización efectiva y facilitar a ésta el personal, la infraestructura y los equipos que se demanden.”* (subrayado nuestro)

El artículo ciento noventa y dos, Numeral seis, literal b) de la ley Orgánica de Aviación Civil, específicamente establece las multas podrán ser de: 1,000.01 a 2,500.00 dólares de los Estados Unidos de América, a las personas individuales o jurídicas que presten servicios y desarrollen actividades conexas con la aviación y sus empleados o dependientes por: b) Emplear personal que no esté debidamente calificado.

Que el Artículo trescientos noventa y uno del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil establece que: *“El explotador de aeródromo deberá cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica de Aviación Civil, este reglamento y sus regulaciones...”*

El Artículo trescientos noventa y dos del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil establece que: *“El operador del aeródromo empleará un número adecuado de personal calificado e idóneo para realizar todas las actividades críticas para la operación y mantenimiento del aeródromo. El operador del aeródromo implantará un programa para actualizar la competencia del personal indicado en el párrafo anterior.”* (subrayado nuestro)

Que el **Artículo cuatrocientos diez del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil** establece: *Objetivos de los Servicios de Tránsito Aéreo: “Los Servicios de Tránsito Aéreo, elementos de apoyo a la navegación aérea, tienen su aplicación desde la prestación del Servicio de Información de Vuelo y Alerta, hasta los más complejos sistemas de control de tránsito aéreo, se constituyen en servicios esenciales para la gestión, seguridad y eficiencia de los vuelos...”*

De igual forma el **Artículo cuatrocientos noventa y seis del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil**, dispone lo siguiente: *Información Meteorológica: “A las dependencias de los Servicios de Tránsito Aéreo se les facilitará información actualizada sobre las condiciones meteorológicas existentes y previstas, que sea necesaria para el desempeño de sus funciones respectivas. La información se facilitará de tal manera que exija un mínimo de interpretación por parte del personal de los servicios de tránsito aéreo y con una frecuencia que satisfaga las necesidades de las dependencias de los Servicios de Tránsito Aéreo de que se trate.”*

Asimismo, el **Artículo cuatrocientos noventa y siete del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil** expresa y establece que: *“Las oficinas meteorológicas deben estar situadas de tal forma que se facilite la consulta directa entre el personal meteorológico y el personal de las dependencias que suministran los servicios de tránsito aéreo. Cuando no sea posible el emplazamiento conjunto, la consulta deberá llevarse a cabo por otros medios.”*

Que la Regulación **Servicios de Información Aeronáutica (AIS)** establece en la Circular de Asesoramiento (CA) al Apéndice 1 de la **RAC AIS.245** Determinación del Personal Necesario: *“(....) La planificación de personal necesario es esencial para asegurar que siempre haya suficiente personal competente disponible para satisfacer las demandas del servicio. Dicha planificación debe prever las necesidades futuras de personal por lo menos por un período de cinco años.”*

Asimismo, la Regulación **Servicios de Tránsito Aéreo (ATS)**, exige en su Apartado **CA-ATS AP9 b)** Determinación del Personal Necesario: *“(...) La planificación de personal necesario es esencial para asegurar que siempre haya suficiente personal competente disponible para satisfacer las demandas del servicio. Dicha planificación debe prever las necesidades futuras de personal por lo menos por un período de cinco años.”*

Finalmente, la Regulación **Servicios de Meteorología Aeronáutica (MET)**, establece como requisito en el **CA del Apéndice 11**, lo siguiente: *La planificación de personal necesario es esencial para asegurar que siempre haya suficiente personal competente disponible para satisfacer las*

demandas del servicio. Dicha planificación debe prever las necesidades futuras de personal por lo menos por un período de cinco años.”

Asimismo, la fórmula para la implementación del personal necesario de las Regulaciones AIS, ATS y MET, es la siguiente:

$$\text{Personal necesario} = \frac{\text{Número de días de funcionamiento de determinado puesto de trabajo}}{\text{Número de días de funcionamiento anual de la instalación}} \times \frac{\text{Número anual de horas funcionales *}}{\text{Número promedio anual de horas trabajadas por una persona **}}$$

Asimismo, se advierte que la potestad sancionadora de la administración pública se encuentra contenida en el artículo catorce de la Constitución de la República de El Salvador: “(...) la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, (...)”

POR TANTO, con base a las consideraciones expuestas, y en virtud de lo dispuesto en el artículo catorce de la Constitución de la República de El Salvador; artículos catorce numeral cuarenta y nueve, ciento ochenta y cuatro al ciento noventa y uno, ciento noventa y dos, numeral seis, literal b) de la Ley Orgánica de Aviación Civil, artículos trescientos noventa y uno y trescientos noventa y dos, cuatrocientos diez, cuatrocientos noventa y seis y cuatrocientos noventa y siete del Reglamento Técnico de la Ley Orgánica de Aviación Civil, CA Apéndice 1 de la RAC AIS.245 Determinación del Personal Necesario, RAC ATS Apéndice 9 b) Determinación del Personal Necesario y Apéndice 11 de la RAC 03 MET; esta Autoridad **RESUELVE**: **1) IMPONER** a la **COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA (CEPA)** la sanción de **MULTA** de **DOS MIL QUINIENTOS 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$2,500.00)** por **b) Emplear personal que no esté debidamente calificado** establecida en el artículo ciento noventa y dos, numeral seis, literal b) de la Ley Orgánica de Aviación Civil, en virtud del incumplimiento a la LOAC, su Reglamento Técnico y las Regulaciones Aplicables. **2) ADVERTIR** que de acuerdo al artículo ciento noventa y siete de la Ley Orgánica de Aviación Civil, las multas deberán ser pagadas en la Autoridad de Aviación Civil dentro del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de la fecha en que se le notifique la resolución que sanciona al infractor.**3)** La presente resolución se firma en dos ejemplares en original, de los cuales uno debe notificarse a la **COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA (CEPA)** y otro para la

Gerencia Legal de la AAC. 4) Remitir copia de esta Resolución a la Subdirección de Navegación Aérea, dependencia de la AAC, para los efectos legales consiguientes. **NOTIFÍQUESE.**



**DIRECTOR EJECUTIVO
AUTORIDAD DE AVIACIÓN CIVIL**



Visto bueno Gerencia Legal

