



jurídico

DEPARTAMENTO JURÍDICO
UNIDAD DE DICTAMENES E
INFORMES EN DERECHO
K 7499 (1768) 2016

5314

ORD.:

MAT.:

Informa a Comisión de Trabajo y de la Seguridad Social de la Cámara de Diputados sobre competencia de la Dirección del Trabajo y la DGAC en materia de jornada de tripulantes de vuelo.

ANT.:

- 1) Instrucciones Jefa Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho de 09.08.2016
- 2) Pase N° 1086 de fecha 21.07.2016, de Director Nacional del Trabajo.
- 3) Oficio N° 098/2016 de fecha 15.07.2016, de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados.

27 OCT 2016

SANTIAGO,

DE : DIRECTOR DEL TRABAJO
A : SR. PATRICIO VALLESPÍN LÓPEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Mediante el presente oficio, cúpleme en informar a Ud. sobre el aparente conflicto de competencias entre este Servicio y el organismo regulador de la seguridad aeronáutica, Dirección General de Aeronáutica Civil, sugiriendo, de ser posible, un cambio de solución al referido conflicto, según se solicita en el antecedente 3).

I. Objeto de la eventual contienda de competencia entre la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Dirección del Trabajo.

Para un adecuado entendimiento, resulta necesario determinar que el conflicto aludido dice relación con las facultades conferidas a la autoridad

aeronáutica para la fijación de sistemas, turnos y descansos del personal de vuelo, por razones de seguridad.

Al respecto, el Código del Trabajo en su Capítulo VII, Título II, Libro I- artículos 152 ter a 152 ter M - regula el contrato de los tripulantes de vuelo y de tripulantes de cabina de aeronaves comerciales de pasajeros y carga.

El artículo 152 ter prescribe su ámbito de aplicación y dispone que: *“Las normas del presente Capítulo, se aplicarán al personal tripulante de vuelo y de cabina de las empresas que presten servicios de transporte de pasajeros o carga, sin perjuicio de su sujeción a normas de seguridad en los vuelos, diferentes a las impartidas por la Dirección General de Aeronáutica Civil.*

Asimismo, les serán aplicables todas las normas del presente Código, en tanto no sean incompatibles o contradictorias con las normas de este Capítulo.”

Por su parte, el Código Aeronáutico en su artículo 60 dispone:

“Artículo 60.- No obstante lo dispuesto en la legislación laboral común en materia de jornada de trabajo, la autoridad aeronáutica tendrá, por razones de seguridad de vuelo, la facultad exclusiva para establecer los sistemas y turnos de trabajo y descanso del personal de vuelo.”

Sobre esta potestad conferida a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), Contraloría General de la República, en Dictamen N° 10540 de 27.02.2009 ha indicado que:

“... en cuanto a la potestad que el artículo 60 del Código Aeronáutico confiere a la mencionada Dirección, corresponde señalar que ella se encuentra vigente, puesto que el legislador no ha dispuesto su expresa abrogación, ni tampoco resulta incompatible con alguna otra normativa sobreviniente, de rango legal, que la hubiese modificado o derogado tácitamente.

Confirma lo anterior, lo establecido en el Capítulo VII del Título II del Libro I del Código del Trabajo, relativo al "Contrato Especial de los Tripulantes de Vuelo y Tripulantes Auxiliares de Aeronaves Comerciales de Pasajeros y Carga" - agregado a dicho cuerpo normativo por la ley N° 20.321-, cuyo artículo 152 ter D expresamente se refiere a la Dirección General de Aeronáutica Civil y a su potestad para establecer jornadas de trabajo para el aludido personal, señalando que "la jornada mensual de trabajo de los tripulantes de vuelo y de cabina no excederá de ciento sesenta horas, salvo que la Dirección General de Aeronáutica Civil, por razones de seguridad, determine establecer una jornada menor.

Cabe agregar que para el recto ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 60 del Código Aeronáutico, en el establecimiento de los sistemas excepcionales a que se refiere este precepto, la autoridad competente debe considerar las "razones de seguridad de vuelo" a que alude la norma, empleando medios idóneos de diagnóstico y decisión.”

II. Facultades de la autoridad aeronáutica sobre la materia.

La Dirección General de Aeronáutica Civil, se encuentra regulada por la Ley N 16.752, la cual en su artículo 1° dispone que la DGAC es un servicio dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, funcionalmente descentralizado, a la cual le corresponde fundamentalmente la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea.

Dicho texto normativo le confiere facultades (artículo 3°), siendo de relevancia destacar, para los presentes fines, las siguientes:

h. Dictar normas técnicas en resguardo de la seguridad de la navegación aérea y de los recintos aeroportuarios y proporcionar, en el marco de los estudios, proyección, construcción, mantenimiento, reparación y mejoramiento de los aeródromos y de sus edificios o instalaciones, su asesoría técnica a la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas.

q. Dictar normas para que la operación de aeronaves se efectúe dentro de los límites de la seguridad aérea.

Por su parte la legislación común en materia de jornada de trabajo, regulada en el Capítulo VII, Título II, Libro I del Código del Trabajo, denominado “*Del contrato de los tripulantes de vuelo y de tripulantes de cabina de aeronaves comerciales de pasajeros y carga*”, reconoce atribuciones a la DGAC en los siguientes términos:

- Impartir disposiciones de seguridad en los vuelos y establecimiento de límites para el tiempo de vuelo y periodo de servicio de vuelo por razones de seguridad (artículos 152 ter, 152 ter G y 152 ter L);

- Establecer jornadas de trabajo menores a los tripulantes de vuelo y cabina menor que 160 horas mensuales, por razones de seguridad (artículo 152 ter D);

- Establecer y actualizar el Minimun Equipment List (MEL), reconociéndose a la DGAC como la entidad a la que se encuentra sujeta la empresa respecto de la seguridad en el vuelo;

- Impartir normas técnicas para establecer las condiciones confortables en que debe desarrollarse los descansos de la tripulación de vuelo y cabina a bordo de las aeronaves (artículo 152 ter F);

- Formular su conformidad o reparos, en relación a la seguridad de vuelo, a las programaciones de vuelo o rutas de largo alcance, que por excepción, consideren la ida y regreso al mismo lugar con una misma tripulación en una jornada especial (artículo 152 ter F).

III. Facultades de la Dirección del Trabajo sobre la materia.

El artículo 1° del D.F.L. N° 2, de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, establece en su literal a. que le corresponde: “*a. La fiscalización de la aplicación de la legislación laboral*”. Luego, el artículo 5 dispone que al Director Nacional le corresponde especialmente: “*c) Velar por la correcta aplicación de las leyes del trabajo en todo el territorio de la República*”

Por su parte, el artículo 505 del Código del Trabajo dispone: “*La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen.*

Los funcionarios públicos deberán informar a la Inspección del Trabajo respectiva, las infracciones a la legislación laboral de que tomen conocimiento en el ejercicio de su cargo.”

Agregando el artículo 506 inciso 1° que: *“Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción”*

De las disposiciones legales antes citadas se concluye que corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros Servicios del Estado, la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, en este caso las relativas a sistemas, turnos y descansos del personal de vuelo, teniendo siempre en consideración que los derechos conferidos por las leyes a los trabajadores son irrenunciables, en virtud de lo prescrito en el artículo 5 del Código del Trabajo.

IV. Contienda de competencias entre la autoridad aeronáutica y la autoridad laboral.

En virtud de las facultades reconocidas en el artículo 3° letra q) de la Ley N° 16.752 y el artículo 60 del Código Aeronáutico, la DGAC puede impartir normas y establecer sistemas de turnos, jornadas y descansos de los tripulantes de vuelo y de cabina de aeronaves comerciales de pasajeros y carga, en concordancia con las facultades que reconoce a dicha institución el Código del Trabajo.

En este sentido, la autoridad aeronáutica frente a la necesidad de fijar y establecer los criterios de orden técnico y de seguridad, dictó la Resolución exenta N° 08/0/1/0113 de 23.05.2013 “DAN 121” – cuya última enmienda consta en la Resolución Exenta N° 08/0/1/518 de 22.12.2015-, la cual establece, entre otras disposiciones, las siguientes:

- Sección 121.1, que define la *“LISTA DE EQUIPAMIENTO MINIMO (MEL)”* como aquel *“Documento aprobado por la DGAC, que permite la operación de una determinada aeronave con ítems de equipos inoperativos, conforme a condiciones específicas al momento de su despacho.”*

- Sección 121.605 (a) (5) dispone: *“Si por cualquier situación la tripulación excediese los períodos de T.V., P.S.V¹. o disminuyese el Período de Descanso, el operador deberá informar a la DGAC en un plazo no superior a 96 horas de ocurrido el hecho, considerando en el informe la totalidad de los antecedentes que motivaron tal situación. Además el operador deberá llevar un registro de todos estos casos con la correspondiente firma de los tripulantes involucrados.”*

- Sección 121.605 (b) (1) (vii) que dispone: *“El Período de Servicio de Vuelo (Tripulación Mínima) de 12 horas continuas, podrá extenderse hasta catorce (14) horas ante la ocurrencia, en el respectivo Período de Servicio de Vuelo, de contingencias meteorológicas, emergencias médicas, necesidades calificadas de mantenimiento de la aeronave consignadas en el MEL (Minimum Equipment List), o bien cuando el Piloto al Mando por razones de seguridad así lo determine.”, y*

¹ T. V.: Tiempo de Vuelo, corresponde al tiempo total transcurrido desde que la aeronave inicia su movimiento con el propósito de despegar, hasta que se detiene completamente al finalizar el vuelo.

P.S.V.: Período de Servicio de Vuelo, es aquel tiempo transcurrido, dentro de un período de veinticuatro horas consecutivas, desde el momento en que el tripulante se presenta en las dependencias aeroportuarias o lugar asignado por el Explotador con el objeto de preparar, realizar y finalizar operacional y administrativamente un vuelo, hasta que el tripulante es liberado de toda función y puede comprender un vuelo o una serie de vuelos.

- Sección 121. 605 (b) (1) (viii) dispone: *“En todos los casos anteriores, el operador deberá mantener un registro disponible en todo momento y hasta por seis meses, para su requerimiento y análisis por la DGAC. Donde se consigne las razones fundadas que se tuvo en consideración para la extensión del Periodo de Servicio de Vuelo. Este registro debe considerar la firma del Piloto al Mando”*

Resulta pertinente destacar que la DGAC, a través de su norma técnica DAN 121, agrega a las ya contempladas en el artículo 152 ter D, una nueva hipótesis habilitante para la extensión del periodo de servicio de vuelo de 12 hasta 14 horas, cual es que *“el Piloto al Mando por razones de seguridad así lo determine.”*

Sobre el particular, la DGAC ha informado a este Servicio – según consta en los Dictámenes N° 2593/030 de 01.07.2013 y N° 2755/0045 de 24.05.2016-, su criterio sobre la interpretación que debe darse a la norma del artículo 152 ter D, indicando que *“se presentan numerosas situaciones de necesidad de mantenimiento que no están en el MEL, denominadas non- go ítems y que, sin embargo, su falta de reparación implica la imposibilidad de vuelo del avión respectivo, entre éstas y a modo de ejemplo, la pérdida de aceite de un motor de la aeronave”*. Agrega que la lectura detenida del precepto legal en análisis permite concluir que la referencia al MEL, a propósito de las necesidades calificadas de mantenimiento, es meramente ilustrativa y pretende despejar dudas en cuanto a que incluso las necesidades de mantenimiento menos graves del MEL autorizan la extensión de jornada.

Precisa que carece de toda lógica y sería contrario al principio de la realidad sostener que la norma en comento autoriza la extensión de la jornada a 14 horas solo frente a problemas técnicos “menos importantes y no respecto de aquellos de mayor magnitud.

Expresa, además, que la gravedad del desperfecto técnico o necesidad de mantenimiento es un juicio altamente calificado, entregado al dictamen de los pilotos y mecánicos a cargo del avión y que no resulta posible delimitar tales circunstancias mediante listados con enumeraciones taxativas de las mismas. La interpretación anterior es, por lo demás, consistente y armónica con lo dispuesto en el artículo 29 del Código del Trabajo, norma ésta que, a su juicio, es la que mejor se ajusta a los requerimientos de la operación de los vuelos.

Agrega que, durante el desarrollo del vuelo, el Piloto al Mando cuenta con la atribución de prolongar el Periodo de Servicio de Vuelo de 12 a 14 horas cuando, aparte de las contingencias antes citadas, debido a razones de seguridad del vuelo ello se haga necesario. En estos casos la empresa debe informar a la DGAC los motivos que se tuvo en consideración para tomar esa decisión, determinando la DGAC si la decisión fue correcta y en el caso de no existir razones fundadas, se aplicaran las sanciones correspondientes.”

“Por otra parte, a pesar de que un equipo o sistema esté consignado en la MEL, por razones operacionales de seguridad puede perfectamente ser necesario corregir o verificar la falla antes de continuar el vuelo; decisión que de acuerdo al Código Aeronáutico la única autoridad para tomarla recae en el comandante de la aeronave y en consecuencia se podría extender la jornada laboral hasta 2 horas por necesidades calificadas de mantenimiento.”

Por su parte, la Dirección del Trabajo, en orden a cumplir con su mandato legal de interpretar la norma laboral y de fiscalizar su cumplimiento, se ha pronunciado sobre la materia, indicando lo siguiente:

- La Dirección General de Aeronáutica, de acuerdo a sus facultades legales, sólo está autorizada para establecer los sistemas y turnos de trabajo y descanso del personal de vuelo limitando de esta forma la potestad jurídica de mando del empleador, debiendo, en dichas reglamentaciones, respetar los procedimientos y normas mínimas de los trabajadores, consagradas en el Capítulo IV del Código del Trabajo (Dictamen N° 4155/161 de 22.07.1996).

- En efecto, revisado el Informe de la Comisión Conjunta encargada del estudio del proyecto de ley que aprueba el Código Aeronáutico para la República de Chile, de la Junta de Gobierno, Segunda Comisión Legislativa, Boletín N° 677-07, N° 6, Santiago, abril 08 de 1988, se lee lo siguiente:

"En otras palabras, el ejercicio de la facultad de la Dirección de Aeronáutica, que se le otorga en carácter de exclusivo, no tiene por objeto sustraer a este personal de las normas laborales comunes, las que deberán aplicarse y deberán ser respetadas por los empleadores, sin perjuicio de que, por razones no de carácter laboral o social, sino de seguridad de vuelo, la autoridad aeronáutica establezca turnos de trabajo y de descanso, que podrán coincidir o no, en alguna forma, con las jornadas de trabajo, de modo tal que no puede producirse colisión entre las normas de este Código y las del Código del Trabajo".

" (...) No trata entonces de normas que persiguen objetos distintos, pertenecen a regímenes legales distintos y se aplican con entera prescindencia unas de otras sin que la dictación de normas sobre esta materia por la autoridad aeronáutica puedan en modo alguno ampliar o restringir la aplicación de las normas del derecho laboral" (Dictamen N° 4992/222 de 22.07.1996).

- Que el denominado rol de vuelo programado para el mes siguiente, tiene la naturaleza de un acto de administración de la empresa, sujeto tanto a la normativa técnica proveniente de la Dirección de Aeronáutica Civil, como también a las normas de derecho laboral común, y específicamente en cuanto a su posibilidad de ser modificado, la entidad empleadora siempre debe observar – al llevar a cabo estos cambios- el límite que demarcan los derechos laborales del personal de vuelo contemplados en las leyes y reglamentos generales, instrumentos colectivos aplicables, contratos de trabajo y especialmente el reglamento interno de la empresa (Dictamen N° 5311/349 de 02.11.1998).

- Esta Dirección carece de competencia para determinar el sentido y alcance que debe darse a la expresión "necesidades calificadas de mantenimiento de la aeronave" prevista por el citado inciso 2° del artículo 152 ter D, para extender la jornada ordinaria de trabajo de los tripulantes de cabina..., en atención a que, por una parte, es la Dirección General de Aeronáutica Civil la competente para conocer de dicha materia, en lo que respecta a las empresas nacionales de transporte aéreo comercial de pasajeros y carga y, por otra, que las líneas aéreas extranjeras se rigen por las normas de la entidad de control aeronáutico a que se encuentren sujetas en cuanto a la seguridad del vuelo (Dictamen 3593/030 de 01.07.2013)

En consecuencia, en virtud de las normas legales y doctrina ya enunciadas, se encuentra establecido que, en materia de sistemas y turnos de trabajo y descanso del personal de vuelo, la DGAC posee facultad exclusiva para su establecimiento, por razones de seguridad de vuelo.

Sin embargo, el ejercicio de dicha facultad, no puede escapar del objetivo establecido por la ley- seguridad aeronáutica- y no puede desconocer los derechos mínimos establecidos a favor de los trabajadores, en virtud del mandato legal contenido en el artículo 5 del Código del Trabajo. Lo anterior, en virtud de la doctrina de esta Dirección, que frente a conflictos de interpretación y determinación de facultades con

otros servicios ha indicado que: *“En primer término, se hace necesario efectuar algunas precisiones en relación al Derecho Laboral, dentro de las características más importantes que posee esta rama de las Ciencias Sociales, es que constituye una base de garantías en beneficio de los trabajadores, cuyas normas consagradas en el Código del Trabajo, leyes y reglamentos complementarios son calificadas de Orden Público, es decir, son normas que el Estado considera primordiales para la paz social, consecuencia de lo anterior, es que los derechos establecidos en las leyes laborales son jurídicamente irrenunciables, por lo que la manifestación de voluntad del trabajador en el sentido de resignar alguno de ellos no produce ningún efecto legal y a falta de estipulación entre las partes del contrato que crean mejores condiciones laborales, los trabajadores tienen derecho a exigir las prestaciones legales establecidas en las leyes chilenas. En otros términos, el Derecho del Trabajo contiene condiciones mínimas que aseguran el respeto a las libertades y a la dignidad de los trabajadores.”* (Dictamen 3009/044 de 17.06.2015)

Sobre la aplicación del *“Principio de Realidad”* al que alude la autoridad aeronáutica, para justificar la habilitación de una nueva hipótesis en la norma técnica, cabe mencionar que esta Dirección, en relación al valor que concede a la fuerza de los hechos en materia laboral, debe, al interpretar las normas laborales, aplicar y respetar el principio de la *“Primacía de la Realidad”*, y en este sentido ha precisado- en Dictamen N° 3009/044 de 17.06.2015- que este se encuentra enmarcado dentro del *“Principio de la Protección”*- reconocido constitucionalmente en el artículo 19 N° 16 y 19 de la Carta Fundamental, orientando todo el Derecho Laboral, y que este criterio en especial encuentra su fundamento en la inferioridad del trabajador, quien puede ser objeto de abusos que sólo pueden subsanarse con la primacía de los hechos sobre las formas, formalidades o las apariencias.

En esta misma lógica y como detalla el Profesor Gamonal, con la finalidad de proteger al trabajador, las legislaciones contemplan estatutos con normas de orden público que operan como mínimos irrenunciables, en materia de remuneraciones, higiene y seguridad,... etc.²

En este sentido, al existir normas diferentes, que regulan materias distintas (por un lado la seguridad aeronáutica, por otro los derechos mínimos irrenunciables de cada trabajador), pero que en la práctica afectan los mismos hechos, resulta necesario establecer un criterio de realidad, resultando coherente, incluso con la seguridad de los trabajadores, admitir que sea el Piloto quien tome la decisión, en vuelo, de extender la jornada de 12 a 14 horas, siempre y cuando sea motivado por una razón de seguridad de vuelo, respetando por consiguiente la misma norma laboral que habilita a dicha extensión, pues la regla prescrita es que la jornada de trabajo sea de 12 horas, estableciéndose una excepción, la cual como tal y en virtud del principio de protección debe ser interpretada de manera restrictiva.

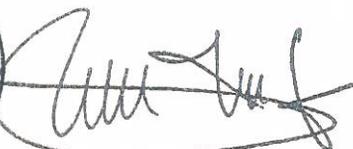
Finalmente, determinar que se entiende por *“seguridad”* para la norma aeronáutica, escapa de las competencias de la Dirección del Trabajo. Empero, ha sido la misma DGAC quien ha dado directrices respecto de las razones de seguridad que no encontrándose incluidas en el MEL deban ser consideradas y respecto de las cuales el Piloto a cargo de una aeronave puede tomar la decisión, según consta en Dictamen N° 2593/030 de 01.07.2013, hay casos de *“necesidades calificadas”* y *“fundadas”* *“de mantenimiento”*, que requieran de reparación, sin la cual imposibilita el vuelo del avión respectivo.

² Gamonal, Sergio, citado por Raso Delgue, Juan y Castello, Alejandro, *Derecho del Trabajo, Tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, p.73*

Por consiguiente, este Servicio en uso de sus funciones fiscalizadoras, puede exigir el cumplimiento de las normas laborales conforme a la interpretación que de la respectiva norma se ha efectuado, de manera tal que si un empleador no acatare el requerimiento, podrá ser sancionado con una multa administrativa por tal causa.

Es todo cuanto puedo informar.

Saluda atentamente a Ud.



CHRISTIAN MELIS VALENCIA
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO


JFCC/LBP/NPS

Distribución:

- Director Nacional del Trabajo.
- Jefe Gabinete Dirección del Trabajo
- Jurídico - Partes - Control