



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de enero de 2023.
Nota C-010-23

Señor
Jorge Rodríguez
Ciudad.

Ref.: Facultades del Director General y la Jefa de Recursos Humanos de la Autoridad de Aeronáutica Civil.

Señor Rodríguez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta al correo electrónico cerocorrupción507@gmail.com, mediante el cual señala tiene el fin de hacer una "Petición" a esta Procuraduría, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

"...que me hagan saber si **GUSTAVO ADOLFO FERNÁNDEZ MORALES M 4-226-955 DIRECTOR GENERAL** y **JANINA MARIA SANCHEZ DIEZ F 8237-1452 JEFE DE LA OF. INST: DE R. HUMANOS** de la **AUTORIDAD DE AERONÁUTICA CIVIL** Están Facultados a que Mediante una **CIRCULAR** a todo el Personal fechada 17 de Enero del 2023, comunica que a partir de la fecha para el **ALMUERZO** solo de dará **MEDIA HORA** según lo establece el **Reglamento Interno...**

...

Cabe señalar que con esta **NUEVA CIRCULAR** se está Obligando Indirectamente a llevar **lunch** y Comerlo dentro de cada **Oficina de manera Insalubre, sin embargo los Directores o Jefes que NO MARCAN en el Reloj de Entrada si lo hacen en RESTAURANTES.**

Le Solicito que me Confirmen su horario.

..."

Primeramente debemos indicarle que el artículo 2 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales", situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso de la **Circular de 17 de enero de 2023 de la Autoridad de Aeronáutica Civil.**

Aunado a ello, debo indicarle que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que tampoco se ajustan a lo solicitado.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. **Ley No.22 de 29 de enero de 2003 “Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969”.¹**

Esta norma establece en su artículo 4, que la Autoridad Aeronáutica Civil estará a cargo de un Director General que tendrá su representación legal y será responsable de su dirección superior y titular de las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren.

En este sentido, el artículo 7 ibidem puntualiza las atribuciones que ostenta el Director General de dicha Autoridad. Veamos:

Artículo 7. El Director General tendrá como atribuciones, además de las que señalen otras leyes, las siguientes:

1. Ejercer en representación de la Autoridad Aeronáutica Civil las funciones que la presente Ley le asigne a esta, resguardando permanentemente los intereses del Estado panameño.
2. Velar por el buen funcionamiento y desempeño del organismo a su cargo, de sus dependencias y empleados, resguardando permanentemente los intereses institucionales.
3. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los empleados subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones de conformidad con las normas que regulen la materia.
4. Elaborar el proyecto de presupuesto anual y presentarlo para su aprobación de la Junta Directiva.
5. Elaborar los reglamentos y normas de la Autoridad Aeronáutica Civil y presentarlos para la aprobación de la Junta Directiva.
6. Presentar a la Junta Directiva un informe de gestión mensual, y otro anual al Órgano Ejecutivo para que lo presente a la Asamblea Legislativa.
7. Estructurar la organización interna de la Autoridad Aeronáutica Civil y recomendar al Órgano Ejecutivo la creación de puestos y servicios necesarios para su buen funcionamiento.
8. Presidir los comités nacionales relacionados con la actividad aeronáutica, tales como el de facilitación, seguridad aeroportuaria y seguridad de vuelo.
9. Celebrar toda clase de contratos, acuerdos y erogaciones con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas de contratación pública...”

¹ http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24731_32273.pdf

II. Resolución No.234-2017-DG-DJ-ACC de 5 de septiembre de 2017 que aprueba el Manual Institucional de Organización y Funciones de la Autoridad Aeronáutica Civil.²

A través de esta resolución, se determina entre otros aspectos, que el objetivo de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Aeronáutica Civil, es la de formular políticas y ejecutar procedimientos relacionados con la administración de los recursos humanos, incluyendo la coordinación de los programas de capacitación, los procesos de control y evaluación del desempeño del personal, bienestar y relaciones laborales, siguiendo las normas y procedimientos de la Dirección General de carrera Administrativa y las políticas institucionales de la Autoridad.

Cabe agregar que, de acuerdo con lo establecido en dicho Manual, se enmarcan las funciones de la de Recursos Humanos de la Autoridad Aeronáutica Civil, entras las cuales destacamos las siguientes:

“ ...

Funciones

- Cumplir y hacer cumplir la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, sus reglamentos y las disposiciones que emanen de las autoridades gubernamentales correspondientes.
- ...
- Dar seguimiento al cumplimiento del Reglamento Interno.
- Atender consultas relativas a quejas y relaciones laborales con fundamento en las leyes, el Reglamento Interno de personal de la Autoridad, u otros reglamentos que rijan para el sector público, en esta materia.
- ...
- Desarrollar y tramitar las acciones del personal, de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos.
- ...
- Cumplir todas aquellas que señale la ley y sus reglamentos.”

III. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos debemos señalar lo siguiente:

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de

² <https://monitoreo.antai.gob.pa/transparencia/3/12-2022/entregas/52>

quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. **De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**

...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría en esta oportunidad, emitir un dictamen jurídico en los términos solicitados, teniendo en cuenta que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley, en torno a materias que privativamente deberá atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-009-23