



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 06 de febrero de 2023
Nota C-018-23

Ingeniero
Francisco Berrio Amaya
Ciudad.

Ref.: Tiempo de almuerzo para servidores públicos de la Autoridad Aeronáutica Civil.

Ingeniero Berrio:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a la entidad brindar orientación legal al ciudadano, nos referimos a su correo electrónico enviado desde la cuenta fbal10157@cwpanama.net, recibido el 26 de enero de 2023 en la cuenta institucional sconcultas@procuraduria-admon.gob.pa, mediante el cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente:

*“...la **Autoridad de Aeronáutica Civil** de Panamá, siempre concedió hasta hace unos días **1 Hora de Almuerzo** tal como lo están haciendo casi todas las Entidades Gubernamentales u algunos **2 horas** pero agregando **1 hora adicional** a la salida.*

*hasta que ahora Mediante una **Circular AAC-CIR-2023-1 del 17/01/23** de notifica a todo el personal que solamente se concederá **½ Hora de Almuerzo**, conforme lo establece el **Reglamento Interno de Personal Capítulo II, Art. 46.***

Razón por la cual espero su Opinión o Criterio, toda vez que La Constitución Política ARTICULO 19. Señala “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”-

*Y es Obvio y evidente según mi opinión o criterio que en este caso en particular dicha **norma de menor Jerarquía es INCONSTITUCIONAL.***

***Les solicito me confirmen su horario...**” (SIC) (Lo resaltado es del consultante)*

I. Nuestras consideraciones.

Primeramente debemos indicarle que el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que nuestras 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 pretende la realización de un análisis sobre la validez 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, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes¹, como es el caso de la **Circular AAC-CIR-2023-1 de 17 de enero de 2023 de la Autoridad 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 No. 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.

La Autoridad Aeronáutica Civil fue creada mediante la Ley No. 22 de 19 de enero de 2003, como entidad autónoma del Estado con autonomía en su régimen interno. En atención a ello, mediante Resolución No. 005-JD de 12 de febrero de 2004, la Junta Directiva de la entidad aprobó el Reglamento Interno de Personal de la misma, el cual en su artículo 46 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 46: DEL HORARIO DE ALMUERZO. El servidor público dispondrá de un periodo de treinta (30) minutos para ingerir alimentos.

El jefe de la unidad administrativa será responsable de establecer y velar por el cumplimiento del horario en forma escalonada de acuerdo a las necesidades del servicio.” (Lo resaltado es nuestro)

En ese mismo orden de ideas, según consta en su escrito, la Autoridad Aeronáutica Civil, fundamentada en el citado artículo 46, profirió la Circular AAC-CIR-2023-1 de 17 de enero de 2023 (acto administrativo), instrumento este que goza de presunción de legalidad², mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución, la ley y los reglamentos; no obstante, es claro que a pesar de que recientemente fue emitida una circular a fin de comunicar la hora para ingerir alimentos, esto ya estaba regulado en el Reglamento Interno de la Autoridad Aeronáutica Civil; por consiguiente, si considera que *“dicha norma de menor Jerarquía es INCONSTITUCIONAL”*, puede ejercer las acciones que en derecho correspondan contra el referido acto.

¹ Ver artículo 46 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

² Sentencia de 5 de abril de 2017. Proceso: Plena Jurisdicción. Caso: Econo Finanzas S.A c/ ATTT. Acto Impugnado: Resolución n° 1032651 de 15 de julio de 2011. Magistrado: Abel Augusto Zamorano.

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)

Es decir que, 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.

Esta presunción de legalidad puede darse frente a actos administrativos de carácter general o particular y no es absoluta, es decir puede ser desvirtuada la legalidad de un acto administrativo, por la autoridad competente, que en este supuesto es la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

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:

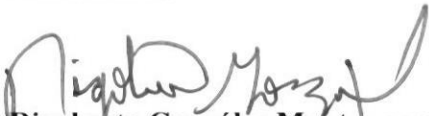
“El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de 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/mr
C-014-23

