



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de marzo de 2020
C-038-20

Capitán
Gustavo Pérez Morales
Director General
Autoridad Aeronáutica Civil.

Referencia: Facultad reglamentaria relativa a concesiones y tasas de la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil.

Estimado Señor Director:

En ejecución de la atribución constitucional presente en el artículo 220, numeral 3 de la Carta Magna, así como en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que le desarrollan y confieren a esta Procuraduría la función de servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, contestamos su consulta plasmada en la Nota AAC-NOTA-2020-748, fechada 13 de febrero de 2020 y recibida en este despacho el 14 de febrero siguiente, y planteada en los siguientes términos:

“...solicitamos que nos dice su criterio jurídico y nos exprese si es legal que la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil dicte Reglamentos que contengan normas especiales y si a la luz del criterio de la Procuraduría de la Administración y de la Sala tercera de los Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, arriba expresados y contenidos dentro del Proceso Contencioso Administrativo incoado por la sociedad Alanya Services Corp.; si es legal la Resolución N° 009-JD de 21 de marzo de 2011, modificada por la Resolución de Junta Directiva N° 11 de 11 de abril de 2012, modificada por la Resolución de Junta Directiva N° 011 de 11 de abril de 2012”.

Como ha solicitado, manifestaremos el criterio jurídico de esta Procuraduría sobre la situación planteada, sin embargo, opinar sobre la legalidad de los actos administrativos es una facultad inexistente en el repertorio de atribuciones de la Procuraduría de la Administración, pero sí definida en el Libro Primero del Código Judicial de la República, como propia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia¹.

1) Opinión de la Procuraduría de la Administración.

¹ Sección 5ª Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo Artículo 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;...”

La Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil sí puede emitir reglamentos que contengan normas especiales cuando éstos se encuentren dentro del alcance de la competencia privativa que establece la misma Ley N° 22 de 29 de enero de 2003 “*Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969*”.

Mientras tanto, los reglamentos vigentes están amparados por el principio de Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos 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.

En cuanto a las fronteras que puedan encontrar los procedimientos reglamentarios en materia de tasas, arrendamientos y contrataciones públicas, es preciso que toda reglamentación emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil sea armónica con las normas generales tal y como establece la misma Ley N° 22 de 29 de enero de 2003, “*Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969*”, en sus artículos 7, numeral 10, sobre la celebración de contratos, en debida concordancia con el artículo 21 de la misma ley relativa a las funciones de la Junta Directiva de la entidad.

De la misma forma hago mención que, manifestarme sobre la legalidad de los actos administrativos es una facultad inexistente en el repertorio de atribuciones de la Procuraduría de la Administración, pero sí definida en el Libro Primero del Código Judicial de la República, como privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

2) Consideraciones previas al análisis.

Lo que sí podemos afirmar es que las resoluciones emitidas por autoridades competentes en el ejercicio de sus correspondientes funciones, están amparadas en una presunción de legalidad, consagrada en el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual dictamina lo que sigue:

“Las órdenes y demás actos administrativos 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.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior” (Los subrayados son de la Procuraduría).

Por tanto, las resoluciones que gocen de vigencia, mantienen fuerza obligatoria inmediata, hasta declaración de ser contrarios a la Constitución Política, la ley o los reglamentos generales por los tribunales competentes.

3) Consideraciones sobre los alcances de la Ley de Contratación Pública.

De la lectura de su consulta, se evidencian elementos sobresalientes asociados a la norma general de contratación pública. Para responder su consulta puntual es preciso realizar primero un análisis deductivo del marco jurídico en el que se movilizan sus inquietudes.

El Texto único de la Ley N° 22 de 27 de julio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley N° 61 de 2017 establece las normas básicas de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratistas y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las **entidades autónomas** y semiautónomas entre otras, enumerando específicamente las actividades concernientes a tal ámbito como lo son **la adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado, la disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento, la prestación de servicios, la operación o administración de bienes** (Los subrayados son de la Procuraduría).

Por su parte, la Ley N° 22 De 29 de enero de 2003 Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969, como es de su conocimiento, señala lo siguiente:

“Artículo 1. Se crea la Autoridad Aeronáutica Civil, como una entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio y recursos propios y autonomía en su régimen interno, capaz de adquirir derechos, contraer obligaciones, administrar sus bienes y gestionar sus recursos, los que deberá invertir únicamente en el cumplimiento de sus fines legales.

Artículo 2. Corresponderá a la Autoridad Aeronáutica Civil dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, regular y prestar servicios a la navegación aérea, a la seguridad ocupacional y aeroportuaria, y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control. Sus funciones específicas serán las que señala esta Ley, la Ley de Aviación Civil y aquellas otras leyes relativas al sector, con sujeción a los tratados internacionales suscritos por la República de Panamá” (Los resaltados son de la Procuraduría).

El artículo 4 de la misma Ley coloca a la entidad 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”*. El posterior artículo 7, enumera dichas atribuciones, estableciendo en el respectivo numeral 10, lo que sigue:

*“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**. En aquellos casos en que la contratación, acuerdos y erogaciones superen la suma de quinientos mil balboas (B/.500,000.00), deberá obtener la autorización previa de la Junta Directiva y cumplir con las formalidades legales correspondientes”* (Los subrayados son de la Procuraduría).

Observamos que en su consulta, si bien expresa que la Resolución de Junta Directiva N° 009 de 21 de marzo de 2011 *“...fue una legislación especial que respondía a las necesidades y características únicas y exclusivas del ámbito de la aviación, **por lo cual no estaba sujeta a las disposiciones y a los dictámenes de la Ley 22 de 27 de junio de 2006”*** (Resaltado de la Procuraduría), la misma resolución establece en su texto, un principio de sujeción a la norma general, comenzando por su artículo PRIMERO:

“Las concesiones tienen por objeto principal otorgar un servicio adecuado y continuo al turismo y a la aviación civil nacional e internacional. Podrán ser otorgadas a cualquier persona natural o jurídica para el goce de los derechos de usufructo de las áreas e instalaciones disponibles de ser otorgadas en concesión que sean parte del patrimonio de la Autoridad Aeronáutica Civil, conforme a las disposiciones expresadas en el presente reglamento, el reglamento vigente de tasas y cánones de concesión de la Autoridad Aeronáutica Civil, y los procedimientos de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, sus modificaciones y reglamentaciones, ubicados en los aeropuertos nacionales e internacionales y aeródromos administrados por la Autoridad Aeronáutica Civil” (Los resaltados y subrayados son de la Procuraduría).

De igual forma, dentro del articulado de la misma resolución, tomándola como ejemplo histórico, existen normas evidentemente sujetas a la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos CUARTO², NOVENO³ y DÉCIMO PRIMERO⁴, entre otros.

Así, el artículo 8 de la Ley N° 22 de 29 de enero de 2003 *“Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969”*, añade otra salvaguarda relativa al régimen de contratación pública pertinente al caso:

“Para el cumplimiento de sus objetivos y el ejercicio de sus funciones, la Autoridad Aeronáutica Civil estará facultada para celebrar toda clase de contratos y acuerdos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con sujeción a las leyes que rijan la materia y a la fiscalización de la Contraloría General de la República” (Los resaltados son de la Procuraduría).

Las facultades de la Autoridad de Aeronáutica Civil sobre la determinación, el cobro y percepción de las tasas y tarifas, derechos y rentas que correspondan por los servicios que preste o suministre y por el uso de sus facilidades, corresponde a una atribución legal expresa y manifestada en la Ley Orgánica.

Si de la aplicación de esta potestad surgiere alguna dificultad para el cumplimiento de los fines establecidos, la Ley N° 61 de 27 de septiembre de 2017, *“Que reforma la Ley N° 22 de 2006, que regula la contratación pública y dicta otras disposiciones”*, en su artículo 3, establece la prelación de la aplicación de la normativa pertinente:

² “CUARTO: Las concesiones sobre los locales y espacios ubicados dentro y fuera del edificio terminal y otras áreas administradas por la Autoridad Aeronáutica Civil se podrán otorgar a través de cualquiera de los procedimientos consagrados en la Ley N° 22 de 27 de julio de 2006, sus modificaciones y reglamentaciones, hasta por un plazo máximo de veinte (20) años prorrogables...”.

³ “NOVENO: En aquellos casos que una concesión deba ser adjudicada mediante el procedimiento de selección de contratista, y el mismo no proceda, la concesión se sujetará al procedimiento de contratación directa establecido en la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, sus modificaciones y reglamentaciones, o las normas que en el futuro determine la legislación panameña”.

⁴ DÉCIMO PRIMERO: *“...Esta comisión verificará o evaluará, según corresponda, los aspectos económicos, financieros, técnicos, legales y experiencia de los proponentes, de acuerdo a lo establecido en el pliego de cargos. Además, tendrá las atribuciones que le señale la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, su reglamento y sus modificaciones, o las normas que en un futuro regulen la materia de contrataciones públicas”*.

“Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y de las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, se llenarán con la aplicación de de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y normas del procedimiento civil y comercial”.

Como se aprecia, la norma, dentro de su generalidad, ofrece un rango de flexibilidad suficiente como para incorporar, así como ha hecho la normativa reglamentaria que complementa su consulta, para que las especificaciones especiales, propias de los quehaceres privativos de la Autoridad Aeronáutica Civil, sean incorporados de forma coherente y atinente a los cometidos públicos planteados.

Por tanto, la normativa creadora y la relativa a las concesiones, arrendamientos y materias asociadas, no está exenta de la sujeción mencionada, sino que se ha mantenido en la regulación pertinente.

4) Alcances de la facultad reglamentaria de la Autoridad de Aeronáutica Civil.

Para delinear los límites de la facultad reglamentaria que forma parte de su consulta, en el tenor de que *“nos exprese si es legal que la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil dicte Reglamentos que contengan normas especiales”* es necesario recordar los fundamentos doctrinales del Principio de Estricta Legalidad, que señala desde el artículo 18 de la Constitución Política que el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le indica, a diferencia del ciudadano:

“El principio de legalidad entraña que los poderes públicos solo pueden actuar con las normas que fijan sus competencias y actuaciones. Este principio contempla los siguientes elementos:

- *Vinculación positiva de los poderes públicos solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas. Lo contrario de una vinculación positiva sería, obviamente una vinculación negativa, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.*
- *Sujeción a todas las normas las normas del ordenamiento: El principio de legalidad no supone que los poderes públicos estén vinculados positivamente solo a las leyes, como podría parecer por su nombre. Antes bien, entraña vinculación positiva a la totalidad de las normas que componen el ordenamiento jurídico, ya sean leyes o cualquier otro tipo de fuentes de Derecho”*⁵(Los resaltados son de la Procuraduría).

⁵ FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos. Madrid, 2017. Página 40.

Dicho esto, los alcances de la facultad reglamentaria de la Autoridad de Aeronáutica Civil se encuentran en la Ley N° 22 De 29 de enero de 2003, “*Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969*”, en específico, los artículos 2, 3 y 21, respectivamente de la misma ley:

“Artículo 2. Corresponderá a la Autoridad Aeronáutica Civil dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, regular y prestar servicios a la navegación aérea, a la seguridad operacional y aeroportuaria, y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control. Sus funciones específicas serán las que señala esta Ley, la Ley de Aviación Civil y aquellas otras leyes relativas al sector, con sujeción a los tratados internacionales suscritos por Panamá.”

Artículo 3. Son funciones específicas y privativas de la Autoridad Aeronáutica Civil:

...

30. Dictar la reglamentación y normativa necesaria para garantizar la seguridad y eficiencia del sistema de transporte aéreo en Panamá, que permita poner en práctica las atribuciones enumeradas anteriormente y, en general, las funciones que esta u otras leyes le asignen.

Artículo 21. Son funciones específicas de la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil:

...

7. Aprobar los reglamentos y normas de la Autoridad Aeronáutica Civil, incluyendo su reglamento interno.

8. Aprobar y remitir al Órgano Ejecutivo, para su debida promulgación, toda la reglamentación y normativa necesaria para garantizar la seguridad y eficiencia del sistema de transporte aéreo en Panamá.

... (Los resaltados son de la Procuraduría)”.

La doctrina nos resulta de utilidad para dibujar las formas de atribución de las potestades de las entidades públicas, tal y como señala LINDE PANIAGUA:

*“Decíamos anteriormente que el ejercicio de las potestades administrativas estaba sometido al principio de legalidad, de manera que la Administración solo puede ejercer la potestad que previamente le haya sido conferida por el ordenamiento (ya sea la Ley o el propio Reglamento emanado de la Administración, en desarrollo o ejecución de la ley). **Esto significa que la atribución de potestades se requiere que sea expresa y específica**”⁶⁶ (El subrayado es añadido).*

Por tanto, la facultad de reglamentar que se aprecia en la Ley Orgánica de la Institución que usted dirige, orientan a que abarca sobre todo lo que se podría resumir en la gestión segura y

⁶⁶ LINDE PANIAGUA, Enrique. Fundamentos de Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Educación a Distancia y COLEX Editorial. Madrid, 2009. Página 268.

eficiente transporte aéreo en Panamá, incluso con calidad privativa⁷, lo que incluye “Aprobar y remitir al Órgano Ejecutivo... toda la reglamentación y normativa necesaria para garantizar la seguridad y eficiencia del sistema de transporte aéreo en Panamá”. Las normas especiales a las que se refiere su consulta responden a esa orientación.

5) Conclusiones

El anterior análisis nos permite concluir, en relación a su pregunta que la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil sí puede emitir reglamentos que contengan normas especiales cuando éstos se encuentren dentro del alcance de la competencia privativa que establece la misma Ley N° 22 de 29 de enero de 2003 Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969.

Mientras tanto, los reglamentos vigentes están amparados por el principio de Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos y deben cumplirse.

En cuanto a las fronteras que puedan encontrar estos reglamentos en materia de arrendamientos y contrataciones públicas, es preciso que toda reglamentación emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil sea armónica con las normas generales tal y como establece la misma Ley N° 22 de 29 de enero de 2003, Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969 en sus artículos 7, numeral 10, sobre la celebración de contratos, en debida concordancia con el artículo 21 de la misma ley relativa a las funciones de la Junta Directiva de la entidad.

De la misma forma hago mención que, manifestarme sobre la legalidad de los actos administrativos es una facultad inexistente en el repertorio de atribuciones de la Procuraduría de la Administración, pero sí definida en el Libro Primero del Código Judicial de la República, como privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/hjmm



⁷ FÁBREGA ha definido a la “competencia privativa” de la siguiente forma que es adecuada a lo planteado: “Es la que ejerce un tribunal en determinado proceso con absoluta exclusión del otro”. FÁBREGA PONCE, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Plaza & James. Bogotá, 2003. Página 222.