



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de junio de 2020  
C-067-20

Capitán  
**Gustavo Pérez Morales**  
Director General  
Autoridad Aeronáutica Civil  
Ciudad

**Ref. Aplicación de los recursos de reconsideración y apelación y sus efectos, a la luz de lo establecido en el artículo 50 del Texto constitucional.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su misiva ACC-NOTA-2020-1553 de 17 de junio de 2020, en la que solicita a la Procuraduría de la Administración que exprese su criterio jurídico sobre si es legal que ante Procesos que se debatan asuntos que afecten la utilidad pública y el interés social, la Autoridad Aeronáutica Civil pueda invocar el artículo 50 de la Constitución Política, para conceder eventuales recursos de Reconsideración y de Apelación en efecto devolutivo, o si por el contrario, se debe conceder los mismos en efecto suspensivo, tal cual lo disponen los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo en General y dicta otras disposiciones”.

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Autoridad Aeronáutica Civil, no puede invocar el artículo 50 de la Constitución Política, para conceder en el efecto devolutivo los Recursos de Reconsideración o Apelación, puesto que la Ley No. 21 de 29 de enero de 2003, establece que dichos recursos se conceden en efecto suspensivo, y la Ley No. 22 de 29 de enero de 2003 como tampoco el Reglamento de Aviación Civil de Panamá, establece un efecto distinto.

La entidad realiza la consulta debido a que en la misma señala que: “se están llevando un número elevado de procesos en la vía gubernativa de carácter técnico y administrativo y en mucho de ellos se a (sic) debatido sobre asuntos que tenían como fin garantizar la utilidad pública y el interés social, para no debilitar actividades importantes para el desarrollo de la aviación en la República de Panamá.” -- **y agrega que -- debido a la falta de una legislación especial** “Nuestros Asesores Jurídicos han estudiado el tema y han planteado la posibilidad de conceder los Recursos de Reconsideración y Apelación, en el efecto devolutivo aplicando directamente el texto del artículo 50 de la Constitución Política de la República de Panamá, garantizando así que los intereses del Estado panameño priven sobre los derechos particulares...”

### **Criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración:**

El artículo 50 de la Constitución Política, es una norma programática que señala lo siguiente:

**“ARTICULO 50.** Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

Las norma, lo que establece es que cuando existe conflicto de intereses entre una Ley de utilidad pública o interés social con el interés privado, éste, debe ceder al interés público o social, y nada tiene que ver a la forma en que debe concederse un recurso administrativo o judicial, pues el aspecto de los recursos lo establece las leyes.

Así las cosas, no podemos soslayar que Ley No. 21 de 29 de enero de 2003, “Que regula la Aviación Civil, subroga el Decreto Ley No.19 de 1963 y se dictan otras disposiciones”, rige la aviación civil dentro del territorio panameño, entendida esta, como el conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles (Cfr. artículo 2), y en su Capítulo III trata sobre los recursos administrativos, señalando con meridiana claridad que el Recurso de Reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, e igual tratamiento le da al Recurso de Apelación, que se concede también con efecto suspensivo (Cfr. artículos 231 y 233 de la precitada Ley No. 21).

Se trata pues, de una legislación especial que se aplica de manera preferente sobre la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Ahora bien, si los procesos administrativos que se llevan ante la Autoridad Aeronáutica Civil se encuentran regulados por la Ley No. 21 de 2003, entonces los recursos se conceden en efectos suspensivo, pero si se trata de otras clases de procesos, entonces habrá que determinar qué normas los rigen para establecer con que efectos se conceden los recursos, si suspensivo o devolutivo.

La Ley No. 22 de 29 de enero de 2003, “Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto 13 de 1969”, expresa en su artículo 2 que a dicha entidad “le corresponderá dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, regular y prestar servicio a la navegación aérea, a la seguridad operacional y aeroportuaria, la certificación y administración de aeródromos incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia operacional y aeroportuaria, la certificación y administración de aeródromos incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control, señalando que 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.” .

Por su parte, el artículo 7 de la precitada Ley No. 22 de 2003 señala cuáles son las atribuciones del Director General, y el artículo 21, establece las funciones específicas de la



Junta Directiva de la entidad, dentro de las cuales se encuentran la de: “Aprobar los reglamentos y normas de la Autoridad Aeronáutica Civil, incluyendo su reglamento interno” y la de “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 (Cfr. numerales 7 y 8).

Con vista a esta facultad, puede la Junta Directiva de la entidad aprobar, mediante reglamentos, la manera en que se conceden los recursos en la vía gubernativa, y si existe vacío con respecto a este tema (v.gr. en los Procesos Disciplinarios, donde el artículo 107 de la Resolución No. 005-JD de 12 de febrero de 2004, emitido por la Junta Directiva de la entidad, mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno de Personal, mandata que: “El servidor público sancionado podrá hacer uso del recurso de reconsideración o de apelación, según corresponda dentro del término establecidos en las leyes”), sin señalar el efecto en que se conceden), entonces la corresponderá a la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, llenar el vacío.

Esto es así porque el artículo 35 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

Este artículo contiene el principio de especialidad, que supone el carácter supletorio del procedimiento administrativo general o común, regulado en la Ley No. 38 de 2000. En este escenario, observamos que el artículo 170 de esta Ley, dispone que el recurso de reconsideración se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se concederá en efecto distinto, e igual principio lo consagra el artículo 173, para cuando se trata del Recurso de Apelación.

Lo anterior tiene su fundamento en lo que al respecto consagra el artículo 37 de la misma Ley No. 38 de 2000 que a la letra dice:

**“Artículo 37.** Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.” (Subrayado nuestro)

En consecuencia, no podrá la Autoridad Aeronáutica Civil invocar el contenido del artículo 50 de la Constitución Política, para conceder en efecto devolutivo los recursos administrativos que se interpongan o propongan ante ella, pues este artículo no contiene aspectos adjetivos o procesales, y si se invoca, la parte afectada podrá hacer uso de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales consagrada en el artículo 54 de la misma excerta constitucional que a la letra dice:

**“ARTICULO 54.** Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer,

que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales.”

En razón a lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Autoridad Aeronáutica Civil no puede invocar el Artículo 50 de la Constitución Política para conceder el Recurso de Reconsideración y el de Apelación en efecto devolutivo, puesto que tales efectos no están consagrados en la Ley No. 21 de 29 de enero de 2003, ni en la Ley No. 22 de 29 de enero de 2003, ni en sus reglamentos.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/gac



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**