



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 4 de abril de 2016.  
C-36-16

Señor  
Joseph Fidanque Tercero  
Gerente General  
Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.  
E. S. D.

Señor Gerente General:

Me dirijo a usted, en relación a su nota No. 01.03.062-AL-16, por medio de la cual se nos consulta si la empresa estatal Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., puede establecer y reglamentar el procedimiento para el manejo de objetos olvidados/perdidos por los usuarios en los aeropuertos administrados por ésta.

En la opinión de esta Procuraduría, la empresa estatal Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., podrá fijar la política empresarial a seguir para el manejo de objetos olvidados o extraviados por los pasajeros, usuarios y el público que circula en las terminales aéreas bajo su administración, previo a su remisión al Municipio dentro de cuya jurisdicción se encuentren; toda vez que, si estos bienes no son reclamados, deberá estimarse que revisten el carácter de bienes monstrencos, por carecer de dueño aparente o conocido.

Al respecto, debo indicar que el artículo 1 del Texto Único de la Ley 23 de 29 de enero de 2003, por la cual se dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá, se refiere es a la facultad del Estado de crear empresas que presten servicios públicos, mediante la constitución de sociedades anónimas, las cuales se regirán por las disposiciones de esta Ley, la Ley 32 de 26 de febrero de 1927, sobre sociedades anónimas y el Código de Comercio, con las limitaciones y excepciones señaladas en dicha Ley. Por su parte, el numeral 1 del artículo 17 de esta Ley, confiere a la Junta Directiva de la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (en adelante, AITSA), competencia para establecer las políticas en materia financiera, de inversiones, de personal y **cualquier otra política necesaria para el buen desempeño de la empresa.**

Para comprender el alcance de esta facultad de la Junta Directiva, resulta oportuno señalar que de acuerdo con la definición del vocablo “política”, contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el mismo alude a las **“orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.”**

De allí que a juicio de este Despacho, deba entenderse que AITSA se encuentra legalmente facultada para definir los principios generales, directrices o pautas que regirán su actuación

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

en cuanto al manejo de objetos olvidados o extraviados en los aeropuertos, siempre que no mediare disposición legal o reglamentaria en contrario; y las mismas se ciñan a las previsiones o recomendaciones sobre la materia, emitidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), de existir éstas.

El artículo 3 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003, que crea la Autoridad Aeronáutica Civil, dispone que es función específica y privativa de dicha entidad, establecer las condiciones de *funcionamiento* de los aeropuertos y aeródromos públicos y privados (numeral 6). Del mismo modo, el citado artículo le atribuye a dicho ente regulador, la función de adoptar y aplicar como reglamentación nacional, cuando proceda, las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI (numeral 18). A juicio de este Despacho, las regulaciones sectoriales que así se expidan pueden contemplar o no, disposiciones sobre el manejo de bienes extraviados u olvidados por los pasajeros, usuarios o por el público, en los aeropuertos del país. No obstante, a la fecha, la Autoridad Aeronáutica Civil no ha expedido un reglamento que aborde este tema.

Por su parte, el artículo 2 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, antes citado, dispone que las sociedades que se constituyan de conformidad con dicha excerta, para la prestación de servicio público de administración de aeropuertos y aeródromos, deberán observar los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño en cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional, suscrito en Chicago en 1944, especialmente en lo que atañe al *funcionamiento y administración* de los aeropuertos y aeródromos, así como la observancia de políticas y procedimientos concordantes con las recomendaciones y normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), aprobadas por la República de Panamá.

Dicha norma legal igualmente dispone que estas sociedades deberán aplicar las normas aprobadas por el Estado panameño en materia de *operación* de aeropuertos y aeródromos y, a falta de tales normas, se sujetarán a los Anexos del Convenio de Chicago, distinguidos como el No. 9, sobre Facilitación; el No. 14, sobre Diseño y Construcción de Aeropuertos; el No. 16 sobre Normas Medioambientales; y el No. 17, sobre Seguridad de la Aviación Civil Internacional contra actos de interferencia ilícita.

De acuerdo con los documentos explicativos de dichos Anexos examinados por este Despacho, los cuales aparecen colgados en la página web de la OACI, sólo el Anexo 17 del aludido Convenio, contempla algunas previsiones relacionadas con el tema, pero referentes a la responsabilidad primordial de los explotadores de líneas aéreas de proteger a sus pasajeros, bienes e ingresos, y de establecer controles de seguridad respecto de los objetos abandonados a bordo de las aeronaves por los pasajeros que desembarcan; no así sobre el manejo de objetos olvidados por los pasajeros, usuarios o el público que circula en las áreas comunes o de acceso restringido de los aeropuertos.

Sólo en ausencia de disposiciones convencionales, legales o reglamentarias (emitidas por el regulador sectorial) que dispongan otra cosa, AITSA podrá fijar la política empresarial a seguir para el manejo de los objetos olvidados o extraviados por los pasajeros, usuarios o el

**ordenamiento positivo panameño, por no tratarse de bienes patrimoniales de la empresa.**

En ese sentido, resulta pertinente traer a colación el texto de los artículos 360 al 363 del Código Civil, como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley 43 de 13 de marzo de 1945; y del numeral 3 del artículo 69 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre régimen municipal, que rezan:

**“Artículo 360.** Estimase bienes vacantes, los inmuebles que se encuentran dentro del territorio sin dueño aparente o conocido, y monstrencos los muebles que se hallen en el mismo caso.”

**“Artículo 361.** Los bienes vacantes y los monstrencos pertenecen a los Municipios dentro de cuya jurisdicción se encuentren.”

**“Artículo 362.** Si aparece el dueño de una cosa que se ha considerado vacante o monstrenca, antes de que el respectivo Municipio la haya enajenado, le será restituida, pagando las expensas de la aprehensión, conservación y demás que incidieren y la que por la ley correspondiere al que encontró o denunció la cosa vacante.

Si el dueño hubiere ofrecido recompensa sobre el hallazgo, el denunciante elegirá entre el premio fijado por la ley y la recompensa ofrecida.”

**“Artículo 363.** Enajenada la cosa, se mirará como irrevocablemente perdida para el dueño.”

**“Artículo 69.** El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones y servicios pertenecientes al Municipio. De modo concreto lo integran:

(...)

**3. Todos los bienes monstrencos y vacantes que se encuentren en el Distrito.**


(...)”.

En virtud de las normas y consideraciones anotadas, esta Procuraduría concluye, en respuesta a la interrogante planteada, que la empresa estatal AITSA podrá establecer su política sobre el manejo de objetos olvidados o perdidos por los pasajeros o transeúntes que circulan en los aeropuertos bajo su administración, con fundamento en el artículo 1 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, en concordancia con el numeral 1 del artículo 17 de esta misma Ley.

No obstante, dicha política sólo podrá referirse a la fase previa a la remisión de tales objetos o bienes muebles al Municipio dentro de cuya jurisdicción se encuentren localizados; quedando limitado en su alcance a aspectos tales como la recepción, registro, custodia, reclamación y entrega del bien a su dueño; o, de no mediar reclamo, su envío al Municipio respectivo, pues los objetos olvidados o extraviados en los aeropuertos, que no tengan dueño aparente o conocido, no forman parte del patrimonio de AITSA, sino que pertenecen a la hacienda municipal.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración  
RGM/au

