



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 12 de junio de 2015  
C-47-15

Ingeniero  
Alfredo Fonseca Mora  
Director General  
Autoridad Aeronáutica Civil  
E. S. D.

Estimado señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DI/DG/AAC/090-15, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría, si la Autoridad Aeronáutica Civil debe traspasar la propiedad de todos los activos y pasivos de los Aeropuertos Enrique Malek (David), Scarlet Raquel Martínez (Río Hato) y Enrique A. Jiménez (Colón), a la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., o solamente la administración de los mismos, sobre la base del Decreto Ejecutivo No. 654 de 5 de junio de 2012.

La consulta que nos ha sido formulada nos obliga, en primer lugar, a examinar el artículo 27 del Texto Único de la Ley 23 de 29 de enero de 2003, "Que dicta el marco regulatorio para la administración de aeropuertos y aeródromos de Panamá", norma de rango legal sobre la cual se fundamenta el Decreto Ejecutivo No. 654 de 5 de junio de 2012, cuyo texto transcribimos a continuación:

**Artículo 27. La Autoridad Aeronáutica Civil, el Estado o sus dependencias que en la actualidad ocupen propiedades destinadas a la prestación de servicios relativos a la operación y funcionamiento de aeropuertos o aeródromos transferirán a las sociedades administradoras que se constituyen en virtud de esta Ley, a título gratuito y dentro del término fijado en el artículo 35, todos los activos y pasivos que posean en aeropuertos y aeródromos, incluyendo los bienes que estén destinados a su operación y desarrollo, debidamente inventariados y valorizados por peritos del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República, con excepción de los equipos e instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea de seguridad y otros que correspondan a las funciones propias de la Autoridad Aeronáutica Civil, de conformidad con su respectiva Ley Orgánica. En la misma forma se traspasarán las partidas presupuestarias correspondientes" (El resaltado es nuestro).**

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

En concordancia con esta disposición, el numeral 1 del artículo 4 del mismo instrumento legal señala que “Las empresas que se creen en virtud de la presente Ley tendrán los siguientes activos: 1. **Los bienes que le sean traspasados de conformidad con el artículo 27 de la presente Ley...**”

Dicho lo anterior, el artículo 27 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, es claro al señalar que **los activos y pasivos que la Autoridad Aeronáutica Civil, el Estado o sus dependencias posean en aeropuertos o aeródromos, serán transferidos, a título gratuito, a las sociedades administradoras que se constituyan para prestar el servicio público de administración de aeropuertos y aeródromos (artículo 1).**

En cuanto el concepto “**Título Gratuito**” el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, lo define como “**Causa Jurídica por la cual se adquiere algo sin contraprestación alguna, como la donación y el legado.**”

Conforme a las normas analizadas, y en apoyo a la definición que nos aporta la doctrina, somos de la opinión que el artículo 27 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, regula la **transferencia de la propiedad** de los activos y pasivos, sobre los bienes destinados a la prestación de servicios relativos a la operación y funcionamiento de los aeropuertos, cuyas propiedades estén en posesión de la Autoridad Aeronáutica Civil.

A su vez, el **Decreto Ejecutivo No. 654 de 5 de junio de 2012**, que reglamenta la Ley 23 de 2003, en su artículo 1, establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1. TRANSFERIR a título gratuito la administración de los activos y pasivos de los aeropuertos ENRIQUE MALEK (David), SCARLET RAQUEL MARTÍNEZ (Río Hato) y ENRIQUE A. JIMÉNEZ (Colón) a AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**

**ARTÍCULO 2. EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., será la encargada de administrar los aeropuertos antes mencionados en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo; al igual que sus activos y pasivos, incluyendo los bienes que estén destinados a su operación y desarrollo. Además se transferirán las partidas presupuestarias que afectan la parte concerniente al recurso humano”.** (El resaltado es nuestro).

De la lectura del **artículo 1**, citado *ut supra*, objeto de su consulta, observamos que producto de la forma como el mismo fue redactado, pudiese generarse confusión con respecto a si la Autoridad Aeronáutica Civil tiene o no la obligación de transferir todos los activos y pasivos que posea en los aeropuertos y aeródromos a las sociedades administradoras, o en su defecto, sólo deberá transferir la administración de los mismos, sin embargo, ante dicha situación, el **artículo 35 de la Ley 38 de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General, es claro al establecer que “*en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico*”

*de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos*” debiendo, en consecuencia, en el caso que nos ocupa, aplicarse lo establecido en el Texto Único de la Ley 23 de 2003, en lugar de lo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 654 de 2012, que la reglamenta.

Por otra parte, se observa que conforme al artículo 19 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, la transferencia de las propiedades ocupadas por la Autoridad Aeronáutica Civil, destinadas a la prestación de servicios relativos a la operación y funcionamiento de los mencionados aeropuertos, debe ser aprobada por el Consejo de Gabinete. El texto de la norma puntualiza lo siguiente:

**“Artículo 19: Las tierras que constituyan patrimonio de los aeropuertos y aeródromos, así como las edificaciones comprometidas en su funcionamiento y las que en el futuro se adquieran para su expansión, no podrán ser objeto de ningún tipo de enajenación, sin la previa aprobación del Consejo de Gabinete.”** (El resaltado es nuestro).

Además de esta disposición, el artículo 96 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, señala que “Sólo se podrán enajenar bienes públicos, a título de donación, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, a favor de las entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro... La donación será aprobada por la autoridad competente, según se describe en el numeral 6 del artículo 2 de esta Ley, por la cuantía del bien.”, norma que a nuestro criterio, es aplicable para este tipo de transferencia a favor de la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., por ser una sociedad donde el Estado es propietario del cien por ciento de sus acciones (artículo 3 de la Ley 23 de 2003).

Como resultado de nuestro estudio, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. El artículo 27 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, al regular el traspaso de los activos y pasivos de los bienes que están en posesión de la Autoridad Aeronáutica Civil, para la operación y funcionamiento de aeropuertos y aeródromos, se refiere a la transferencia de la propiedad de dichos bienes, a título gratuito.
2. La transferencia de los activos y pasivos de los mencionados aeropuertos debe ser aprobada por el Consejo de Gabinete, teniendo como referencia la información de los inventarios y avalúos correspondientes, realizados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, a fin de identificar el monto real de los bienes objeto de traspaso, como base para la aprobación.
3. De considerar la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil, que el Decreto Ejecutivo No. 654 de 2012, tiene vicios de ilegalidad, por las razones antes expresadas, quedaría a criterio de ese organismo solicitar la nulidad de dicho acto administrativo, ante la Sala Tercera de la Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia,

con fundamento en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

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

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au

