



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de mayo de 2023
Nota C-075-23

Señor
Luis Martínez
Ciudad.

Ref.: Inconstitucionalidad del Artículo 46 del Reglamento Interno de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC).

Señor Martínez:

Hacemos referencia a su solicitud, formulada mediante correo electrónico (lm790104@gmail.com) a través del cual solicita que este Despacho, se pronuncie respecto del artículo 46 del Reglamento Interno de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC), en los siguientes términos:

“ ...

Es INCONSTITUCIONAL o TIENE VICIOS SI o No Que el:

Reglamento Interno de la Autoridad de Aeronáutica Civil AAC señala en su:

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.

Debido a que **Nuestra Constitución** Señala:

ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni **DISCRIMINACIÓN** por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o **IDEAS POLÍTICAS.**

...” (El resaltado es del consultante)

Luego de leído el contenido de su escrito, 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”, y precisamente, de acuerdo a como viene expuesta su consulta, pretende que realicemos 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 **Resolución No.005-JD de 12 de febrero de 2004**, por la cual la Junta Directiva de la Autoridad de Aeronáutica Civil, aprobó el reglamento interno de dicha entidad; por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que nos impone la Ley, toda vez que el organismo competente y/o facultado para conocer sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Aunado a ello, le indicamos 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 no 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 orientación, aclarando que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Sobre la Presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No. 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos 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.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, 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 obligatoria².

¹ Cfr. Artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

² Lo anterior, es concordante con lo establecido en el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

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:

1. **La guarda de la integridad de la Constitución** para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona...**
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).

Cuatro (4) son los aspectos de importancia que se desprenden de los artículos citados:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia tiene dentro de sus atribuciones y/o facultades, la guarda de la Constitución Política de la República de Panamá;
2. Igualmente la Corte Suprema de Justicia, Pleno, conocerá y decidirá con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la

inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona;

3. La Corte Suprema de Justicia podrá anular los actos acusados de ilegalidad y pronunciarse acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.
4. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, conocerá en materia administrativa de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales y, en materia administrativa, que se acusen de ilegal.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia las Sentencias de dicha sala de 30 de diciembre de 2011 y de Sentencia de 5 de abril de 2017, que al respecto señalan lo siguiente:

- **Sentencia de 30 de diciembre de 2011.**

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

*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)."

- **Sentencia de 5 de abril de 2017.**

*"...en relación a la presunción de legalidad de los actos, el jurisconsulto Carlos Ariel Sánchez Torres en su obra "Teoría General del Acto Administrativo" (Ediciones Librería del Profesional, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996), señala que, **una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento.** Señala de igual manera que, esa legalidad no necesita ser declarada previamente por ningún tribunal de justicia, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.*

*Dentro de la misma corriente de pensamiento, la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia ha externado su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos en fallo calendarado 3 de agosto de 2001, en donde señaló que **los mismos están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente** (Sentencia Cerro, S. A. v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en fallo de 19 de septiembre de 2000 (Rolando García v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá), en donde se señala que **la presunción que ampara dichos actos es una presunción iuris tantum; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho**, por tanto, señala también la Sentencia proferida por la Sala Tercera que, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente...”*

Se desprende de lo anterior, que los actos administrativos están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, sin embargo, dicha presunción de legalidad no es absoluta; de modo tal que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el acto emitido, sea declarado nulo, por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

II. De la Resolución No. 005 JD de 12 de febrero de 2004, que aprobó el Reglamento Interno de Personal de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC).

Este instrumento jurídico fue proferido por la Junta Directiva de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC), en atención a que dicha Autoridad, como entidad del Estado, tiene entre otros aspectos, autonomía en su régimen interno, pudiendo de esta forma dictar la reglamentación y normativa necesaria para garantizar la seguridad, eficiencia y control de los servicios de transporte aéreo, así como el adecuado desarrollo de la aviación civil y las normas que rigen la actuación de sus funcionarios.

En este orden de ideas, dispone dicho Reglamento en su artículo 46, el horario de almuerzo con el cual contará todo servidor público, que pertenezca a dicha Autoridad. Veamos:

“ARTÍCULO 46: DEL HORARIO DE ALMUERZO. El servidor público dispondrá de un período 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)

Ahora bien, en atención a lo previamente expuesto, es preciso señalar que la Resolución No. 005 JD de 12 de febrero de 2004, por la cual se aprueba el Reglamento Interno de la AAC, goza de presunción de legalidad mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución, la ley y los reglamentos.

Es por ello, que de considerar que dicha norma es inconstitucional, podrá ejercer las acciones que en derecho correspondan ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Por lo que no nos es dable, emitir un criterio legal sobre su cuestionamiento.

De esta manera damos respuesta a su nota, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-072-23



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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**