

*República de Panamá**Panamá*, 10 de julio de 1995.*Procuraduría de la Administración*

Licenciada
IRASEMA R. DE AHUMADA
Subdirectora General Administrativa
de la Dirección de Aeronáutica Civil
E. S. S.

Señora Subdirectora General Administrativa:

Me place darle respuesta a su atenta Nota No. 295/SDGA/DAC, de 7 de junio de 1995, en la cual se sirvió consultarnos lo siguiente:

"a. La Dirección de Seguridad Aérea de la Dirección de Aeronáutica Civil, resuelve peticiones de los particulares detallando en su parte resolutoria, último párrafo, el siguiente criterio en todas las resoluciones:

Advertir a las partes que contra la presente resolución proceden los Recursos de Reconsideración y/o apelación en subsidio, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación; contemplada en los artículos 216 de la Ley 19 de 08 de agosto de 1963: Decreto Ley que regula la Dirección de Aeronáutica Civil.

b. El criterio de la Dirección de Asesoría Legal de la Dirección General de Aeronáutica Civil es el siguiente:

En las Resoluciones que autoriza o prorroguen solicitudes no deben advertir interposición de Recurso."

En nuestro ordenamiento jurídico la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946- Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece los recursos gubernativos a que tienen derecho todos los administrados. En efecto, el artículo 20 de la Ley 33 de 1946, señala:

"ARTICULO 20: Por la vía gubernativa proceden los siguientes recursos en los asuntos administrativos de carácter nacional:

1. El de reconsideración ante el funcionario administrativo de la primera instancia, para que se aclare, modifique o revoque la resolución;

2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto;"

Sobre el concepto de recurso gubernativo el jurista panameño Lic. Raúl Trujillo Miranda nos comenta:

"El recurso gubernativo, que muchos autores han denominado procedimiento administrativo o vía gubernativa, es el trámite imprescindible y obligado al cual el particular tiene necesidad de ocurrir cuando considera que la administración ha violado su derecho, antes de concurrir a los tribunales ordinarios o especiales, según la legislación, para que le sean subsanados los daños que ha sufrido. Es, si se quisiera aceptar, una reclamación del particular frente a la administración, para que ella misma se encargue de volver las cosas al estado de derecho, esto es, el medio por el cual se substancia en vía gubernativa las reclamaciones de los particulares contra el estado o, mejor dicho, el medio por el cual se ejercita la vía gubernativa como trámite previo a la vía jurisdiccional en asuntos de interés público ya que se trata de actos lesivos al derecho, siendo el requisito un pleito contra la administración como personalidad jurídica." (TRUJILLO MIRANDA, RAUL. Recursos Gubernativos, Anuario de Derecho No. 4, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, 1959-60, pag. 61).

Por su parte, el Dr. Olmedo Sanjur, Ex-Procurador de la Administración al definir los recursos administrativos, nos dice:

"Descartando los impropriamente denominados 'recursos informales' los administrativos constituyen -como antes se indicó- un medio directo de defensa, que puede utilizar o

ejercitar la persona afectada por un acto administrativo concreto. Son, pues, un medio de impugnación que puede utilizar solamente la persona agraviada por el acto, dentro de cierto término y acogiéndose a la establecida por la ley, para lograr la revisión del acto, si es fundada su pretensión, obtener su anulación, revocación, modificación o aclaración por virtud de una nueva decisión de la propia Administración." (SANJUR, OLEMEDO. Algunas Consideraciones sobre la Justicia Administrativa. Anuario de Derecho. No. 12 Centro de Investigación Jurídica. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. 1983. pag. 17).

De las definiciones reproducidas se destaca la importancia de dichos recursos en un Estado de Derecho, y ello es así, porque a través de los mismos se permite rectificaciones oportunas de la Administración y por otro lado el particular logra satisfacer sus pretensiones mediante su utilización.

En el caso concreto, de la Dirección de Aeronáutica Civil observamos que en el artículo 216 del Decreto Ley No. 19 de 8 de agosto de 1963-Por la cual se reglamenta la Aviación Nacional, se establecen los recursos de reconsideración y apelación a que tienen derecho los particulares que de una u otra forma se consideren afectados por una decisión emanada de las autoridades de esa institución estatal.

Dicho precepto jurídico señala:

"ARTICULO 216. Reconsideración o apelación.

Para la tramitación de estos casos se seguirá el procedimiento que señala el Código Administrativo en materia de Policía Correccional y proceden los siguiente recursos:

- a) El de reconsideración, ante el funcionario de primera instancia, para que aclare modifique o revoque la resolución; y
- b) El de apelación ante el Organo Ejecutivo;

De uno u otro recurso o de ambos, podrá hacerse uso dentro de cinco (5) días hábiles a partir de la fecha de la notificación.

Al concederse la apelación se remitirá el expediente al superior."

Dentro de la estructura de la Dirección de Aeronáutica Civil, existe la Dirección de Seguridad Aérea, cuya principal función es velar por la seguridad de las operaciones aéreas. Existen diversos instrumentos jurídicos por medio de los cuales se le faculta a dicha Dirección, algunas atribuciones entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

1. Aprueba la reglamentación para aviones de carga.
2. Dispone lo relacionado con los uniformes de la tripulación de vuelo.
3. Dicta normas relacionados con el equipo de seguridad que deben llevar la aeronaves según el tipo de vuelo que se va a efectuar.
4. Establecer disposiciones relacionadas con los chalecos salvavidas.
5. Regula normas para prevenir la fatiga de vuelo del personal aeronáutico.
6. Señala procedimientos para solicitar y otorgar certificados de explotación de servicios de aeronavegación comercial.
7. Dicta normas sobre publicidad aérea.
8. Aprueba las disposiciones de mantenimiento.
9. Decide las funciones y responsabilidades en la concesión de licencias al personal.
10. Regula tasa de servicio a pasajeros.
11. Establece el servicio de medicina aeronáutica.
12. Regula la tarifa de inspección de aeronaves.
13. Dispone lo relativo al seguro para los inspectores.
14. Ordena los viáticos para el personal que trabaja fuera de Panamá, y
15. Considera lo atinente al cambio de matrícula RX por HP.

En 1993, Por medio de la Resolución No. 036-AJ-DG-DAC de 26 de febrero el Director de Aeronáutica Civil, delegó en el Director de la Dirección de Seguridad Aérea las siguientes atribuciones:

"Delegar en el Director de la Dirección de Seguridad Aérea de la Dirección de Aeronáutica Civil, la firma correspondiente al Director General en los siguientes documentos, autorizaciones y/o trámites:

- Notas de Amonestación.
- Certificaciones y Autenticaciones relativas al area de su especialidad.
- Certificados de Matrículas.
- Certificados de Aeronavegabilidad."

Esta Procuraduría, comparte el criterio expresado por la Dirección de Seguridad Aérea en el sentido de que en todas las resoluciones que resuelven peticiones de los particulares se deben detallar en la parte resolutive los recursos administrativos que proceden, el término para interponerlos, así como el fundamento de derecho, y ello es así, por mandato expreso del artículo 29 de la Ley 135 de 1943, que textualmente señala:

"ARTICULO 29: Las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por la vía gubernativa procedan y el término dentro del cual deban interponerse, todo bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente."

La norma transcrita nos indica con claridad que, en nuestro sistema jurídico, se instituye lo que es la norma general sobre el tema. Esta medida se justifica, porque el recurso gubernativo o administrativo es un medio directo de defensa de los derechos subjetivos del particular, los cuales se afectan únicamente mediante actos concretos o particulares, que deciden el proceso administrativo, ya que sólo tales actos administrativos resuelven o crean una situación jurídica concreta.

Puede darse el caso, que a nivel de la Dirección de Seguridad Aérea se autoricen o prorroguen solicitudes, y el peticionario requiera de una aclaración, modificación o revocación de dicho acto administrativo, y ello sólo se puede lograr a través de la interposición del recurso de reconsideración ante la autoridad que dictó el mismo, y en el evento de que dicha autoridad al resolver el recurso mantenga su decisión, la parte afectada por medio del recurso de apelación puede recurrir ante el superior jerárquico en aras de que se aclare, modifique o revoque el acto.

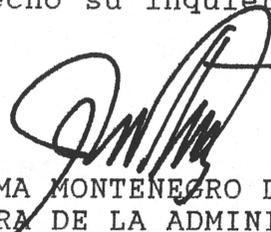
Por la importancia, que tiene para la consulta en análisis nos permitimos transcribir los interesantes comentarios que nos ofrece el Lic. Trujillo Miranda, cuando nos comenta sobre la importancia de la existencia de los recursos administrativos:

"No obstante lo anterior, tenemos que sostener que una de las principales razones de su existencia estriba en que evita, en muchos casos, gran número de amparos y en no menos ocasiones, la reconsideración se resuelve, accediendo a lo solicitado y reconsiderando los acuerdos anteriores. Así mismo, la reconsideración es legal: quien la pide está haciendo uso de un derecho de petición que la ley le concede (nuestra Constitución Nacional lo establece en el artículo 42 -hoy artículo 41- y la Ley 33 de 1946 en el artículo 20) y la autoridad al hacer un nuevo estudio de sus actos y reconsiderarlos no se aparta de la ley, por el contrario, está cumpliendo con ella al modificar los irregulares. Al solicitarla se demuestra la incorformidad con el acto y al pedirse su reconsideración se está aliviando las labores de otros organismos que ~~que~~ tendrían que hacer un estudio mucho más largo sobre el asunto a fin de poder resolver. Por último, no se debe olvidar que la administración debe velar por la justicia y los derechos de los particulares, y en esta forma puede corregir cualquier error que haya cometido en perjuicio de un administrado: LA fijeza de las resoluciones administrativas no es tan rígida, como se ha pretendido establecer, y si ella existe debe ser para beneficio y no para perjuicio de los intereses de los particulares." (TRUJILLO MIRANDA, RAUL. Recursos Gubernativos. Anuario de Derecho No. 4, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, 1959-60, pag. 66).

En conclusión, este Despacho en cumplimiento de su función de asesorar jurídicamente a las entidades del Estado, y para que observen y cumplan a cabalidad con los preceptos legales pertinentes, considera que los actos administrativos que decidan peticiones o reclamaciones de los administrados, deben además de tener una parte motiva en la cual se señalen las razones que se

tuvieron para dictarlo, en la parte resolutive debe hacerse mención de los recursos gubernativos a que tiene derecho el ciudadano, así como el plazo para interponerlo, y las disposiciones legales y reglamentarias que fundamentan dicho acto. Con este proceder, se está cumpliendo con el derecho de defensa consagrado en nuestra Carta Política, en beneficio de los particulares y el debido proceso.

Con la esperanza de haber satisfecho su inquietud, atenta y segura servidora.



LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

VB/AMdeF/au

