



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de mayo de 2019  
C-048-19

Ingeniero  
**Alfredo Fonseca Mora**  
Director General  
Autoridad de Aeronáutica Civil  
Ciudad.-

**Ref.: Aspectos relacionados con la vigencia del Artículo 79 de la Ley N° 21 de 20 de enero de 2003 y el Decreto Ejecutivo N° 542 de 24 de noviembre de 2005.**

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota AAC-NOTA-2019-2229 de 9 de mayo de 2019, recibida en este Despacho el 13 de mayo de 2019, mediante la cual consulta sobre aspectos relacionados con la Ley N° 21 de 20 de enero de 2003 y el Derecho Ejecutivo N° 542 de 24 de noviembre de 2005.

Se puede apreciar que la consulta deriva sobre las siguientes interrogantes relacionadas al artículo 79 de la Ley N° 21 de 2003:

1. ¿Si dicha norma debe ser aplicada a todas las empresas que posean o pretendan obtener certificados de explotación para la prestación de servicios de transporte aéreo de la República de Panamá?
2. ¿Qué ocurre si las empresas dedicadas a este servicio no conservan o pierden los porcentajes exigidos por ley durante el tiempo de vigencia de los certificados?
3. ¿Si el Decreto Ejecutivo No.542 de 24 de noviembre de 2005, publicado en Gaceta Oficial No.25,433 puede modificar el espíritu y contenido del artículo 79 de la Ley 21 de 29 de enero de 2003?
4. Emitir concepto ¿si un Decreto Ejecutivo puede o no modificar ley vigente en la República de Panamá?

## **I. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Somos de la opinión en relación con su primera y segunda interrogante, que esta norma aplicaría a todas las empresas que aspiren en obtener por parte de dicha Autoridad, los certificados para la prestación del servicio de transporte aéreo en Panamá, así como para aquellas que los posean, mismas que deberán conservar tales porcentajes establecidos durante todo el tiempo de vigencia de los certificados, ya que en caso contrario estaría contraviniendo lo que dispone el artículo 79 de la Ley N° 21 de 2003, pudiendo la Autoridad suspender o cancelar dicho certificado.

Respecto a su tercera interrogante, somos del criterio que el Decreto Ejecutivo No.542 de 2005, no modifica el espíritu y contenido del artículo 79 de la Ley N° 21 de 2003, toda vez que aquel determina el procedimiento de cómo debe llevarse a cabo lo establecido en dicho artículo, es decir, establece la manera en que se debe aplicar el mismo.

En relación con su cuarta interrogante, este Despacho es del concepto que conforme al orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas, un decreto ejecutivo no podría modificar una ley vigente, en caso contrario el decreto ejecutivo deberá ser derogado o modificado en el evento de que la ley cambie o aparezca una nueva ley que contradiga el decreto.

## **II. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

Respecto a su primera y segunda interrogante, la Ley N° 21 de 20 de enero de 2003, que regula la Aviación Civil, subroga el Decreto Ley N° 19 de 1963 y dicta otras disposiciones, establece que rige la aviación civil dentro del territorio panameño, entendida esta como el conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles.<sup>1</sup>

En ese sentido, el artículo 79 de la citada Ley, señala lo siguiente:

**“Artículo 79. Transportadores panameños.** Los certificados de explotación para la prestación de servicios de transporte aéreo en Panamá, quedan reservados para nacionales con base de operaciones en Panamá. Si se trata de personas jurídicas, quien pretenda obtener tales certificados deberá acreditar ante la Autoridad Aeronáutica Civil que la propiedad sustancial y el control efectivo de la empresa se halla en manos nacionales, entre otros medios, con la prueba de que el  *cincuenta y uno por ciento (51%)* del capital suscrito y pagado de la sociedad se encuentra representando en acciones nominativas a nombre de panameños. En el transporte doméstico, dicho porcentaje se fija en un  *mínimo de sesenta por ciento (60%)* .  *Los titulares de los certificados deberán conservar tales porcentajes durante todo el tiempo de su vigencia.*” (Lo resaltado y en cursiva es nuestro)

Se desprende con meridiana claridad del artículo transcrito, que los porcentajes que deberán acreditar las personas jurídicas para la obtención de los certificados de explotación para la prestación de servicios de transporte aéreo en Panamá son los siguientes:

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 2, Ley N° 21 de 20 de enero de 2003.

- a) El cincuenta y un por ciento (51%) del capital suscrito y pagado de la sociedad representado en acciones nominativas a nombre de panameños; y
- b) Un mínimo de sesenta por ciento (60%), para transporte doméstico

Adicionalmente, se colige que los titulares de los certificados, es decir, los que ya han sido acreditados por la Autoridad Aeronáutica Civil, deberán conservar los porcentajes establecidos en el referido artículo.

Por consiguiente, esta norma aplicaría a todas las empresas que aspiren en obtener por parte de dicha Autoridad, los certificados para la prestación del servicio de transporte aéreo en Panamá, así como para aquellas que los posean, mismas que deberán conservar tales porcentajes establecidos durante todo el tiempo de vigencia de los certificados, ya que en caso contrario estaría contraviniendo lo que dispone el artículo 79 de la Ley N° 21 de 2003, pudiendo la Autoridad suspender o cancelar dicho certificado.

Con relación a su tercera interrogante, tenemos a bien señalar como primer punto, que la Ley N° 52 de 30 de noviembre de 1959, por la cual se aprueba la Convención de Aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944 y la adhesión Ad-Referendum de la República de Panamá a dicha Convención, es el principal instrumento regulador de la operación de la aviación civil internacional.

Que el artículo 37 de la citada Ley N° 52 de 1959, señala lo siguiente:

**“Artículo 37**

*Adopción de normas y procedimientos internacionales:*

Los Estados contratantes se comprometen a colaborar a fin de lograr el más alto grado de uniformidad en reglamentos, normas, procedimientos y organización relacionados con las aeronaves, personal, rutas aéreas y servicios auxiliares, en todos aquellos casos en que la uniformidad facilite y mejore la navegación aérea. (...)”

Ahora bien, resulta oportuno recordar que el numeral 5 del artículo 1 de la Ley N° 21 de 2003, define los reglamentos de la siguiente manera: *“Es el Reglamento de la Aviación Civil de la República de Panamá. Cuerpo normativo que contiene las normas técnicas expedidas por la Autoridad Aeronáutica Civil, mediante el cual, además de otras materias, se da cumplimiento al artículo 37 del Convenio de Chicago, al incorporar a la reglamentación nacional las normas y métodos internacionales recomendados, contenidos en los Anexos a dicho Convenio.”*

En este sentido, la Autoridad Aeronáutica Civil establecerá los requisitos técnicos que deben reunir las aeronaves y dictará las normas para su operación y mantenimiento.<sup>2</sup>

Del mismo modo, los reglamentos determinarán los requisitos técnicos que deben reunir las aeronaves según su clasificación, las normas de aeronavegabilidad, de operación y de mantenimiento de estas, entre otros.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 14, Ibidem.

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 18, Ibidem.

Por otro lado, la Autoridad deberá adoptar las normas de aeronavegabilidad, con fundamento en las provisiones de los Anexos al Convenio de Chicago, en particular, sobre el otorgamiento, enmienda, cancelación o convalidación de los certificados de aeronavegabilidad, de las licencias técnicas, así como las disposiciones necesarias para cumplir tales preceptos. De igual manera, desarrollará las labores de inspección, certificación y supervisión, según los procedimientos sugeridos por los organismos internacionales competentes y los reglamentos correspondientes.<sup>4</sup>

Dadas las condiciones que anteceden, se profirió el Decreto Ejecutivo N° 542 de 24 de noviembre de 2005, que reglamentó el artículo 79 de la Ley N° 21 de 29 de enero de 2003, de la siguiente manera:

“DECRETA:

Artículo 1: Las personas jurídicas dedicadas a la prestación del servicio de transporte aéreo de conformidad con los términos de la Ley No. 21 de 29 de enero de 2003 y cuyas acciones, ya sea directa o por intermedio de entidades tenedoras de las cuales sean subsidiarias, se coticen o negocien en cualquier bolsa de valores, nacional o extranjera, que opere dentro de un mercado de capitales de libre convertibilidad, debidamente organizado y ampliamente acreditado a nivel internacional, quedarán sujetas a la presente reglamentación para los efectos de comprobar la propiedad sustancial y el control efectivo, conforme la citada ley, por parte de nacionales panameños, de las acciones que integran su capital social.

Artículo 2: En el supuesto de las empresas de transporte aéreo internacional a las que se refiere el artículo anterior, la comprobación de la propiedad sustancial y el control efectivo de sus acciones, podrá acreditarse a través de declaración jurada suscrita por el representante legal y el secretario o tesorero de la sociedad y, además, en caso de ser aplicable, por medio de una certificación expedida por la entidad encargada del registro y transferencia de acciones, en las que se haga constar lo siguiente:

- a) Que las acciones representativas de, por lo menos, el cincuenta y uno por ciento (51%) de los votos correspondientes al capital
- b) accionario de la empresa o de su entidad tenedora, de ser el caso, son acciones nominativas emitidas a favor de nacionales panameños y, además, no están registradas en la bolsa;
- c) Que el derecho de voto de las acciones a que se refiere el literal anterior pertenece y es ejercido efectivamente por panameños, a través de cualquier mecanismo legal, lícito y oponible a terceros;
- d) Que la Junta Directiva y órgano similar de la respectiva persona jurídica y su entidad tenedora de ser el caso, están integradas mayoritariamente por personas naturales panameñas.

---

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 27, *Ibidem*

En adición a lo anterior, las empresas deberán acreditar mediante el mecanismo previamente señalado, que el domicilio o sede principal y sede principal de operaciones de la empresa de transporte aéreo internacional, se encuentra en la República de Panamá.

Artículo 3: Las empresas de transporte aéreo doméstico deberán acreditar la propiedad sustancial y el control efectivo de sus acciones, en la proporción establecida en la ley mediante los mismos medios probatorios a que se refiere el artículo anterior.  
(...)"

De lo anterior se colige, que dicha reglamentación se produjo ya que resultaba necesario regular el procedimiento al cual deben sujetarse los prestadores del servicio de transporte aéreo, con el objeto de acreditar de que la referida propiedad sustancial y su control efectivo se encuentre en manos de nacionales panameños al igual que las acciones que integran su capital social, conforme lo establece la citada Ley N° 21 de 2003.

Sobre la base de estas consideraciones, somos del criterio que el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2005, no modifica el espíritu y contenido del ya citado artículo 79 de la Ley N° 21 de 2003, toda vez que aquel determina es el procedimiento de cómo debe llevarse a cabo lo establecido en dicho artículo, es decir, establece la manera en que se debe aplicar el mismo.

En relación con su cuarta interrogante, sobre si un Decreto Ejecutivo puede o no modificar una Ley vigente en la República de Panamá, tenemos a bien advertir que el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala 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.

Corresponde ahora definir los conceptos de Ley y Decreto.

El jurista español Manuel Ossorio, define los conceptos de Ley y Decreto en los siguientes términos<sup>5</sup>:

**“Ley**

Constituye la ley una de las fuentes, tal vez la principal, del Derecho. En sentido amplio, se entiende por ley toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. (...)

Las leyes sólo pueden ser derogadas por otras posteriores emanadas del órgano legislativo competente. (v. FORMACIÓN DE LAS LEYES, LEGISLACIÓN, RETROACTIVIDAD e IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS JURÍDICAS.)” (Lo subrayado es nuestro)

**“Decreto**

Resolución del Poder Ejecutivo que va firmada por el rey en las monarquías constitucionales, o por el presidente en las repúblicas, con el refrendo de un ministro, generalmente el del ramo a que la

---

<sup>5</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 1era Edición Electrónica, Datascan, S.A., Guatemala, C.A., 2018.

resolución se refiere, requisito sin el cual carece de validez. Los decretos han de ser dictados dentro de las facultades reglamentarias que incumben al Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las leyes, y sin que en modo alguno puedan modificar el contenido de éstas. Constituyen el medio de desarrollar la función administrativa que le compete. Por eso Couture lo define como resolución del Poder Ejecutivo nacional o departamental, de carácter general o particular, expedida en el ejercicio de sus poderes reglamentarios o de su función administradora. Dentro del orden de importancia, el decreto la tiene, naturalmente, inferior a la ley y superior a las órdenes y resoluciones de origen y firma puramente ministerial, e incluso de organismos públicos de inferior categoría. (...)” (Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior se colige, que ambos conceptos tienen como principal objetivo regir y gestionar el comportamiento y funcionamiento de la sociedad, lo cierto es que la ley y el decreto tienden a diferir ligeramente en cuanto a su contenido. Mientras que la ley establece lo que debe hacerse o no, el decreto indica cómo debe llevarse a cabo, es decir que establece la manera en que se aplica la ley, elaborando por lo general un reglamento.

Por otro lado, estas normas no mantienen una relación de igualdad: en la jerarquía de las normas jurídicas encontraríamos en primer lugar la ley y justo después de ella los decretos (a menos que sea un decreto-ley, en cuyo caso tendría el mismo rango que la ley), en este sentido un decreto ejecutivo no podría modificar una ley vigente, en caso contrario el decreto ejecutivo deberá ser derogado o modificado en el evento de que la ley cambie o aparezca una nueva ley que contradiga el decreto.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc