

Panamá, 18 de noviembre de 1997.

Licenciada  
**IRASEMA DE AHUMADA**  
Subdirectora General  
de la Dirección General  
de Aeronáutica Civil  
C. S. D.

Señora Subdirectora:

La Procuraduría de la Administración, recibió su Nota #86-DAC-BAC-D de fecha 10 de septiembre de 1997, registrada el día 15 de septiembre de 1997, en la cual nos solicita opinión jurídica sobre la contratación de personal particular y funcionarios de la Institución para impartir enseñanza en la Escuela de Aeronáutica Civil, creada mediante Resolución de Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil, nº 68-SA del 27 de junio de 1975.

Explica en su misiva, que dicha Escuela fue elevada con jerarquía de **Departamento** bajo dependencia directa del Director General de Aeronáutica Civil, con el objetivo de asistir al Gobierno Nacional en la capacitación técnico-profesional del personal nacional de la aviación civil, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas y procedimientos en que se apoya la seguridad, la economía y la eficiencia del transporte aéreo.

Que la necesidad de esta creación se derivó de las conclusiones y recomendaciones del Proyecto PNUD/OACI/PAN/74/019, hechas por la Organización de Aviación Civil Internacional al Gobierno de Panamá. En el mismo se plasman los estudios realizados, las áreas críticas de formación del personal que no eran viables ni económicamente posible satisfacer con el sistema de becas de estudios para el exterior, de allí la imperiosa necesidad de fundar la Escuela de Aeronáutica Civil que resolviera a nivel nacional, la formación técnica y básica del personal de Aviación Civil, con un aceptable resultado en la relación costo-beneficio.

Manifiesta que a partir de la fundación, es decir, en el año de 1975, la Escuela de Aeronáutica ha venido contratando mayormente, los servicios de funcionarios de la Dirección de Aeronáutica Civil, profesionales, técnicos y especialistas en diversos temas del quehacer aeronáutico, quienes en goce de vacaciones, tiempos compensatorios o fuera de sus horas laborables, sirven como Instructores de los diversos cursos que se atienden en dicha Escuela.

Hechos los anteriores planteamientos de la Subdirección bajo su cargo, pasaremos a externar nuestro criterio jurídico; luego de analizar las normativas legales que rigen en esa entidad, y otras disposiciones constitucionales atinentes al tema.

El Decreto de Gabinete Número 13 de 22 de enero de 1969 "Por el cual se crea la Dirección de Aeronáutica Civil como una entidad autónoma del Estado y se derogan los artículos 4, 5, 6, y 36, del Decreto Ley No.19 de agosto de 1963" establece en su artículo 5 lo siguiente:

"Artículo 5. La Dirección de Aeronáutica Civil podrá celebrar contratos y acuerdos con toda clase de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con sujeción a las leyes vigentes, en todo lo relacionado con investigación, estudio, proyecto, financiamiento, explotación, construcción e inspección de todo lo que se relacione con la Aeronáutica Civil."

La norma in comento, establece la facultad que tiene la Dirección de celebrar contrataciones con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas para todo aquello que esté relacionado con el estudio o la capacitación del personal de aviación civil.

El artículo 16 del citado Decreto atribuye al Director General de Aeronáutica Civil, nombrar, ascender, trasladar, suspender y renovar a los subalternos de la Dirección de Aeronáutica Civil, concederles licencias e imponerles sanciones. Al igual que puede recomendar a la Junta Directiva la creación de puestos y servicios necesarios para el buen funcionamiento de la Dirección de Aeronáutica Civil, esto

será extensivo a la Escuela de Aeronáutica Civil que, nació con jerarquía de Departamento bajo la Dirección del Director General de Aeronáutica Civil. (Cfr. literales a) y e) del artículo 16 de dicho Decreto). Otra atribución que tiene el Director, es la de presentar a la Junta Directiva los contratos para la prestación de servicios o la renovación de contratos cuyos términos sean mayores de tres (3) meses, y los contratos por **servicios técnicos a cualquier término.**

Observamos pues, que el Director General está facultado para presentar contratos o renovar contratos para la prestación de servicios, en este caso, el servicio de la educación, que es tan imprescindible para la preparación del personal en el área de la aviación.

La Junta Directiva es la encargada de autorizar estos contratos, veamos lo que dispone el artículo 14 del Decreto de Gabinete N°.13 de 1969.

**"ARTÍCULO 14.** La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar los Estatutos contentivos de las normas y reglamentos que desarrollen las funciones que el presente Decreto de Gabinete asigna a la Dirección de Aeronáutica Civil.
- b) Aprobar o improbar el presupuesto anual y los presupuestos extraordinarios que sobre la base de programas y proyectos de trabajo le presente el Director General.
- c) Establecer los cargos y escalas de asignaciones del personal de Aeronáutica Civil;
- d) Autorizar los contratos para prestación de servicios o la renovación de contratos cuyos términos sean mayores de tres (3) meses. También deberá autorizar los contratos por servicios técnicos que a cualquier término le presente el Director General.

De lo anterior se colige, la atribución que tiene la Junta Directiva para autorizar los contratos por **prestación de servicios o renovación de contratos;** presentados

directamente por el Director General de la DAC, además de los contratos por servicios técnicos a cualquier término.

A través de esta facultad, el Director puede con autorización de la Junta Directiva contratar al personal técnico, especializado y profesional para impartir los servicios de enseñanza al personal aeronáutico en la materia de Aviación.

Cabe destacar que estos instructores o profesores de la Escuela de Aeronáutica Civil, deben cumplir con una serie de requisitos contenidos en el Reglamento Interno y en el Decreto de Gabinete N°.19 de 8 de agosto de 1963 "Por el cual se Reglamenta la Aviación Nacional"; cuyos articulados nos permitimos transcribir.

**Artículo 157:** Los profesores e instructores de las Escuelas de Aviación Civil deberán ser autorizados por el Órgano Ejecutivo, mediante la expedición de la correspondiente licencia para impartir instrucción.

**Artículo 158:** La Dirección General de Aeronáutica Civil aceptará los resultados de exámenes presentados ante escuelas de aviación debidamente reconocidas como crédito para obtener la licencia correspondiente de acuerdo con las normas que se establezcan en el reglamento.

**Artículo 159:** La Licencia dada a la Escuela o Centro de adiestramiento por el Órgano Ejecutivo podrá ser cancelada en cualquier momento si se llegare a comprobar irregularidades o deficiencias en la enseñanza o en la expedición de títulos de idoneidad."

En atención a las normativas transcritas, se deduce que el personal que aspira ser instructor o profesor debe poseer licencia en las especialidades aeronáuticas, la cual es otorgada por la Dirección de Aeronáutica Civil.

Por otro lado, deben presentar los créditos que certifiquen que los Instructores poseen entrenamiento en Metodología de Instrucción y Normas Pedagógicas. Además deberán contar con experiencia mínima de cuatro (4) años, en

la especialidad que aspiran brindar instrucción. Por otro lado, en caso de que, la Licencia dada por la Escuela o Centro de adiestramiento no cubra con las necesidades requeridas o el plan de enseñanza o exista irregularidad en la expedición de los Títulos de Idoneidad, podrá ser cancelada por la Dirección de Aeronáutica Civil.

Consideramos entonces, que si la Dirección de Aeronáutica Civil, no cuenta con el personal especializado, técnico o profesional para impartir las materias de aviación, tiene la facultad de contratar personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacional o extranjera, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el Reglamento y la Ley de dicha institución.

No obstante, la Dirección de Aeronáutica Civil, no puede perder de vista, que existe una serie de disposiciones constitucionales y legales que prohíben a los funcionarios hacer más allá de lo que la Ley, les ordena; nos referimos al principio de legalidad que regula el artículo 18 de la Carta Política y el artículo 8 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 "Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones" y que a continuación citaremos:

"Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

"Artículo 8: Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos a que se refiere el artículo 7, de esta Ley."

De cara a lo antes señalado, las excertas legales bajo estudio corroboran, una vez más este principio, añadiendo que es prohibido que un funcionario público ejecute o efectúe trámites o establezca requisitos que no estén contemplados en sus reglamentos o en la Ley. Por tal razón, el encargado de ejecutar o aplicar algún procedimiento debe hacerlo conforme lo regule o estatuya su Reglamento.

La práctica administrativa que ha tenido la Dirección de Aeronáutica Civil, durante estos años de contratar al funcionariado que labora en esa institución, no es cónsona

con lo establecido en la Carta Política, ya que los artículos 298 y 304, prohíben explícitamente la contratación de servidores públicos para ejercer dos cargos públicos simultáneamente en la misma institución. Veamos:

**"Artículo 298. Prohibición de dos o más sueldos.**  
Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo."

**Artículo 304. Prohibición para contratar respecto a los servidores públicos.** Los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos ni por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajan cuando estos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan".

La primera norma bajo examen, estatuye la prohibición de recibir dos salarios a cargo de una misma institución. Esta disposición anula toda posibilidad de que un servidor público concentre el ejercicio de varios cargos públicos remunerados. Sin embargo, existe una excepción en este ordenamiento y es que los funcionarios públicos que después de terminado sus jornadas de trabajo, pueden prestar sus servicios en otra institución, como educadores. Por ejemplo, el caso de un magistrado o cualquier otro funcionario que dicte clases en la Universidad o en un colegio, después de sus horas laborales.

En la segunda disposición se recalca el carácter prohibitivo que tiene el funcionario de contratar con la misma institución. Es decir, se manifiesta como fórmula contraria al tráfico de influencia que un servidor público pueda ejercer dos cargos a la vez, en la institución donde trabaja. Pero es importante resaltar, que esta prohibición se limita únicamente a la posibilidad de contratar con la propia entidad donde labora la persona que ejerce el cargo.

La Dirección de Aeronáutica Civil, tiene facultad para contratar el personal idóneo, no obstante, debe tomar en cuenta que sus actos administrativos no pueden vulnerar las normas constitucionales ni legales, vigentes; máxime que la Escuela de Aeronáutica Civil de acuerdo a Resolución N°.68-SA de 27 de junio de 1975, eleva a jerarquía de Departamento a dicha escuela, bajo la dirección del Director General. Esto

nos indica, que siendo la escuela un departamento, ubicado dentro de la estructura administrativa de dicha entidad, y como tal está vinculada con el ejercicio profesional que se desarrolla en esa institución; no podrían los mismos funcionarios ejercer dos cargos en la misma institución. Distinta sería la situación jurídica que plantea el artículo 170 de la Ley de Presupuesto Nacional. Veamos:

"Artículo 170. Se podrá cargar a esta partida la contratación de funcionarios públicos, cuando estos obtengan licencia sin sueldo en la institución donde laboran y los servicios sean prestados a una institución distinta a la que concede la licencia.

Los contratos con profesionales o técnicos, personas naturales, nacionales o extranjeras para la realización de estudios, investigaciones, diseños, supervisión de obras, capacitación y otros de similar naturaleza se imputarán a la partida de Consultoras y Servicios Especiales; en los contratos de consultora se deberán definir los objetivos, las tareas a realizar y el cronograma de actividades."

Tal cual se desprende de la disposición antes transcrita, en la parte correspondiente de los Honorarios se carga a esta partida las contrataciones de los funcionarios públicos, siempre que estos obtengan licencia sin sueldo en la institución donde laboran. Sin embargo, la Contraloría advierte que los servicios públicos que preste un funcionario público, deberá ser ejercida en otra institución distinta donde labora. Normativa de ineludible aplicación y que no puede aplicarse a los funcionarios de la DAC, ya que la Escuela de Aeronáutica Civil por su naturaleza, es parte de la Institución, además de tener jerarquía de Departamento. Sin embargo, en el segundo párrafo nos encontramos con la posibilidad de que la Institución contrate a las personas naturales o jurídicas, nacional o extranjera para efectos de impartir o capacitar el personal que ingrese a las filas de especialización en materia de aviación.

## CONCLUSIONES

1. La Dirección de Aeronáutica Civil está facultada para contratar personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras para instruir al personal de la Escuela de Aeronáutica Civil, siempre que cumplan con los requisitos que establezcan la Ley y el Reglamento de dicha entidad.

2. La Dirección de Aeronáutica Civil deberá sujetarse a las normas vigentes, y a las prohibiciones que regula la Carta Política.

3. De continuar el problema respecto a la contratación del personal particular, la Dirección de Aeronáutica Civil deberá adoptar medidas o mecanismos tendientes a la contratación inmediata del personal requerido a fin de no desestabilizar el buen funcionamiento de la Escuela de Aeronáutica Civil.

4. Finalmente este Despacho es de opinión que la Dirección de Aeronáutica Civil no puede contratar al funcionariado que labora en la propia institución, ya que esto conculcaría no sólo los principios constitucionales sino que violaría las normas prohibitivas que regula la Carta Fundamental y la Ley de presupuesto general.

No obstante, mientras se busquen estas medidas o mecanismos para contratar el nuevo personal, no podrá paralizarse la capacitación del personal actual, por lo que se tendrá que seguir impartiendo las clases con el funcionariado actual hasta tanto se escoja el nuevo personal.

5. Entre otras sugerencias que ofrece la Procuraduría de la Administración en base a otras experiencias similares, que han ocurrido en otras instituciones, como por ejemplo la Escuela Judicial, y los instructores que son parte de la Corte Suprema de Justicia. Estos celebraron un acuerdo para la contratación del personal interno y externo. Sin embargo, a modo de sugerencia podrían asignarse estas funciones de instructor a través de una Resolución o Resuelto, a los funcionarios que actualmente instruyen o capacitan el personal, pero para hacerse efectivo este pago, debe aumentarse o ajustarse el salario a la posición de conformidad con las nuevas funciones con el propósito de que no se contemple como dos cargos diferentes sino que ejerza

una función mas, con base a la naturaleza propia del cargo que el funcionario administrativo ejerce diariamente en esta institución, por supuesto fuera de horas laborables. No obstante, esto tendrá que ser debatido a lo interno de la institución, para que se adopten las medidas administrativas pertinentes. Sin embargo, esto sería una medida temporal hasta tanto se contrate el personal respectivo.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud. De usted, con toda consideración y respeto.

Atentamente,

**Dr. José Juan Ceballos Hijo**  
Procurador de la Administración.  
(Suplente)

JJCH/20/hf.