

, 26 de julio de 1995,

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

Señora Subdirectora General Administrativa:

Nos referimos a su Nota N°.681-AJ-SDG-DAC calendada 11 de julio de 1995, en la que nos formula las siguientes interrogantes:

"1. Si la subdirectora General Administrativa tiene potestad para firmar por el Director General en su ausencia, las resoluciones de solicitudes de precios, concursos de precios y adjudicaciones de actos públicos?

2. Si el Director General al ausentarse debe emitir una resolución, en la cual deja a cargo de la institución a la Subdirectora General Administrativa?"

Sobre el particular, hemos constatado que la solicitud de asesoramiento jurídico elevada a este Despacho cumple cabalmente con todos los requisitos que le son propios según la Ley. Por lo tanto, procederemos a externar nuestro criterio en los siguientes términos:

En primer lugar, examinaremos las normas que se refieren a la materia en cuestión para posteriormente concluir con nuestras consideraciones.

La Dirección de Aeronáutica Civil como entidad autónoma del Estado, fue creada mediante Decreto de Gabinete N°.13 de 22 de enero de 1969. Posteriormente la Ley 27 de 28 de febrero de 1973, modifica y adiciona el Decreto de Gabinete N°.13 de 1969.

Así, el artículo 2 de la Ley 27 sostiene lo que a continuación copiamos:

"ARTICULO 2. El artículo 15 del Decreto de Gabinete N°.13 de 22 de enero de 1969, quedará así:

ARTICULO 15. El Director tendrá la Representación Legal y Administrativa de la Dirección de Aeronáutica Civil, por ausencia del Director General, la tendrá el Subdirector General. (lo subrayado es nuestro).

En este mismo norte, el artículo 3 de la excerta legal señalado afirma:

"ARTICULO 3 El Decreto de Gabinete N°.13 de 22 de enero de 1969, quedará adicionado con el siguiente artículo:

ARTICULO 16-a. El Sub-director, reemplazará al Director General en sus ausencias temporales. Para ser Sub-director se requieren los mismos requisitos exigidos para Director General. El Sub-director será nombrado por el Organo Ejecutivo por un período similar al del Director General. (lo subrayado es nuestro).

PARAGRAFO: El Director General asignará al Sub-director General funciones específicas, o lo atribuirá a la Dirección de alguno de los servicios contemplados dentro de la Organización Administrativa de la Dirección de Aeronáutica Civil".

Esta norma encuentra su desarrollo en la Resolución N°.036-AJ-DG-DAC de 26 de febrero de 1993, emitida por el Director de Aeronáutica Civil, en uso de sus facultades legales, la cual en su parte resolutive expresa:

"DELEGAR, en el Sub-director Administrativo la firma del Director General, en los siguientes documentos y/o tramitaciones administrativas:

1. A) ASUNTOS DE LA DIRECCION ADMINISTRATIVA.

- Resueltos de Personal (con excepción de nombramientos y despidos).
- Cambios de Posición
- Ascensos
- Traslados
- Reclasificaciones
- Vacaciones
- Licencias (Gravidez, enfermedad, licencias sin sueldo, por estudios, riesgos profesionales, jubilaciones, renunciaciones, excepto las licencias con sueldo.)

Parágrafo: Se reserva como privativa del Director General, la firma en los documentos y trámites que contenga nombramientos, despidos y licencias con sueldo.

B) ASUNTOS DE LA DIRECCION DE FINANZAS.

- Ordenes de compra por menos de B/.25.000.00.
- Resueltos de caja
- Aprobación de Pago
- Arreglo de Pago
- Ordenes de proceder cuando se trate de contratos de menos de B/.25.000.00.
- cheques cuya cuantía sea menos de B/.25.000.00 y todos aquellos que correspondan a pagos a otras Instituciones, sean éstas del Gobierno Central o Descentralizadas, así como la planilla de la

Institución.

C) ASUNTOS DE LA DIRECCION DE
PLANIFICACION Y
PRESUPUESTO.

- Traslado de Partidas
- Redistribución de Partidas

D) ASUNTOS DE ASESORIA LEGAL

- Certificaciones y
- Autenticaciones de
- documentos.

2. ...

Ahora bien, el artículo 9 del Código Civil de la República de Panamá, se refiere a la interpretación y aplicación de la Ley, y es del tenor siguiente:

"ARTICULO 9. Quando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la Ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.
(lo subrayado es nuestro)

La disposición legal transcrita no admite dudas, al establecer como deben ser interpretadas las normas jurídicas de diferentes materias, el legislador de forma clara, con términos que expresamente señalen su sentido no podrá desatenderse éste, o si por el contrario, la redacción es ambigua y oscura puede recurrirse a su intención o su espíritu manifestados en ella misma. De tal modo que el contenido de una norma legal deberá ser interpretada conforme al tenor literal en que este expresada, pues resulta obvio que esa fue la intención del parlamentario.

Es por ello, que en la primera interrogante formulada, consideramos que de conformidad a la Legislación Positiva que regula la Dirección de Aeronáutica Civil, el (la) Sub-Director (a) Administrativo (a) en ausencia del Director

general, se encuentra plenamente facultado para conocer y refrendar en Asuntos de Finanzas, todas aquellas órdenes de compra y de proceder que no excedan de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), tal como se encuentra establecido en la Resolución N^o.036-AJ-DG-DAC de 26 de febrero de 1993, cuyo fundamento legal lo son los artículo 179 ordinal 11, 302 ordinal 2 de la Constitución Nacional; artículo 60 literal e) del Reglamento de Personal de Aeronáutica civil; y, la Ley 27 de 28 de febrero de 1973, la cual está vigente y por ende en aplicabilidad.

Para responder a la segunda interrogante, debemos tener presente, que los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente les autoriza; máxime en materia de delegación de funciones, toda vez que -por regla general- los funcionarios públicos están obligados a cumplir personalmente los deberes inherentes al cargo que ostentan (v.art.18 y 297 de la Constitución Nacional).

A este respecto, -sobre el poder de delegación no queda sujeto al arbitrio de los funcionarios, sino ajustado a lo que la ley disponga- pareciere haber uniformidad en la doctrina nacional y extranjera. En efecto, García Trevijano señala que "la delegación de funciones es fundamental que esté prevista en una ley formal, de manera general o específica" (Cfr. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II; Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, pág. 409).

Por su parte Sayagués Laso puntualiza: "Las normas que fijan competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad. Esto es un principio básico de derecho público. De allí la improcedencia de cualquier delegación de potestades, salvo que medie autorización legal expresa." (Cfr. Tratado de Derecho Administrativo de Enrique Sayagués Laso, Tomo I, IV Edición, Montevideo, 1974, pág. 192).

Y, el Dr. César Quintero, al referirse a las reglas de Derecho Administrativo comenta que: "ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni parte de alguna de éstas, a menos que la ley lo autorice expresamente para ello. Y, un sano principio de buena administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues "sólo debe hacerse de manera especial." (Cfr. "Los Decretos con valor de Ley", Quintero César A., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág.170).

Luego entonces, la inquietud que ha motivado este estudio es el siguiente:

"Si el Director General al ausentarse debe emitir una resolución, en la cual deja a cargo de la institución a la Sub-Directora General Administrativa?".

A nuestro juicio en este caso vale la pena distinguir si dentro de la estructura organizativa de la Dirección de Aeronáutica Civil existe el cargo de Sub-Director General y el de Sub-Director General Administrativo o si es el caso de que el Sub-Director General tiene funciones administrativas.

La Ley 27 en su artículo 2, expresa claramente que en ausencia del Director, la Representación Legal y Administrativa de la Aeronáutica Civil la tiene el Sub-Director General. Igualmente el artículo 3 de la misma Ley, al adicionar el artículo 16-a, sostiene que "el Sub-Director reemplazará al Director General en sus ausencias temporales.

Nótese que la norma de manera genérica ha utilizado el cargo de Sub-Director simple y llanamente; de tal suerte que, en el párrafo del mismo artículo en mención se determina que el Director General asignará al Sub-Director funciones específicas, o lo atribuirá a la Dirección de alguno de los servicios contemplados dentro de la Organización Administrativa de la Dirección de Aeronáutica Civil.

De lo anterior se infiere que el Director General deberá autorizar al Sub-Director General para efectuar determinadas funciones en casos de ausencias temporales.

No obstante lo anterior, nos encontramos que en la Resolución Nº. 036-AJ-DG-DAC de 1993, se delega en el Sub-Director Administrativo la firma del Director General, en casos específicos y concretos, desarrollando así lo normado en el ya mencionado artículo 3 de la Ley 27, como hemos expresado antes.

Comoquiera, que la Dirección de Aeronáutica Civil contempla en su estructura administrativa dos (2) Sub-Direcciones de igual jerarquía, las cuales son: La Sub-Dirección Administrativa y la Sub-Dirección Técnica.

Somos del Criterio que el Director de la Institución al ausentarse debe emitir una Resolución en la que designe funciones específicas, de tal modo que los actos realizados por las autoridades encargadas tengan plena validez.

Finalmente, nos permitimos sugerir debe trabajarse sobre la reglamentación de esta Ley de Aeronáutica Civil, a fin de establecer atribuciones y facultades a las autoridades que en momentos determinados representen la institución.

Esperamos de esta forma, haber dado respuesta a las interrogantes formuladas, nos suscribimos de usted con todo respeto y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.