



Panamá, 10 de diciembre de 2018  
C-092-18

Ingeniero  
**Alfredo Fonseca Mora**  
Director General  
Autoridad Aeronáutica Civil  
E.S.D.

**Ref.: Viabilidad jurídica del cobro de viáticos a sujetos supervisados por la Autoridad Aeronáutica Civil.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota N.º AAC-NOTA-2018-2809, de 4 de septiembre de 2018, recibida en este Despacho el 5 del mismo mes y año, por la cual nos consulta sobre la viabilidad jurídica de cobrar viáticos a los talleres aeronáuticos extranjeros y organismos de mantenimiento aprobados, supervisados por la Autoridad Aeronáutica Civil, por la realización de inspecciones por parte del personal de los Departamentos de Aeronavegabilidad y de Operaciones de la Dirección de Seguridad Aérea, con base en lo normado en la Resolución de Junta Directiva N.º 015 de 9 de agosto de 2012 y en los manuales de procedimiento dictados por el Director General.

Con relación a la interrogante planteada este Despacho opina que la Autoridad Aeronáutica Civil puede cobrar viáticos a los operadores y explotadores aéreos, en los términos señalados en la Resolución de Junta Directiva N.º 015 de 9 de agosto de 2012, “Por la cual se deroga la Resolución de Junta Directiva N.º 019 de 15 de mayo de 2008 y se fijan las tasas para el cobro de los servicios que suministra la Dirección de Seguridad Aérea a sus usuarios”(págs. 10 y 12), por haber sido dictada por autoridad competente para ello de acuerdo con la Ley y publicada en la Gaceta Oficial 27109-A de 29 de agosto de 2012; pero, exigir que su pago se realice de acuerdo con las tarifas estipuladas en la Ley de Presupuesto General del Estado, con fundamento en el Manual de Procedimientos del Departamento de Operaciones de la Dirección de Seguridad Aérea, MPDOPS Volumen 1, Parte A, Capítulo VI (pg.45), sólo podría ser viable jurídicamente a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

A continuación, nos permitimos exteriorizar los argumentos que sirven de sustento a nuestra opinión:

La Autoridad Aeronáutica Civil fue creada por la Ley 22 de 29 de enero de 2003, orgánica de dicha institución, como una entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio y recursos propios y autonomía en su régimen interno, capaz de adquirir derechos, contraer obligaciones, administrar sus bienes y gestionar sus recursos, los que deberá invertir únicamente en el cumplimiento de sus fines legales. (Ver artículo 1).

Sus funciones misionales generales, contempladas en el artículo 2 de la citada Ley 22 de 2003, abarcan la dirección y reglamentación de los servicios de transporte aéreo, la regulación y prestación de servicios de navegación aérea, lo concerniente a la **seguridad operacional y**

**aeroportuaria**, y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control.

El artículo 3 de la mencionada Ley 22 de 2003, le atribuye a la Autoridad Aeronáutica Civil una serie funciones específicas y privativas, y entre éstas, algunas relacionadas con la seguridad operacional y aeroportuaria, tales como autorizar, modificar, suspender y revocar la autorización de funcionamiento de fábricas, talleres de mantenimiento y reparación de aeronaves; y fiscalizar el estricto cumplimiento de la Ley de Aviación Civil y de la reglamentación que dicte en uso de sus facultades, para lo cual tendrá potestades de inspección permanente de explotadores, aeronaves, fábricas, talleres y personal aeronáutico, establecimientos educativos, aeródromos y aeropuertos, en todos los aspectos que así lo requieran. (Ver numerales 8, 10 y 22).

Por su parte, el numeral 20 del artículo 3 de la Ley 22 de 2003, en concordancia con el artículo 21 de la misma excerta legal, faculta a la Autoridad Aeronáutica Civil, por conducto de su Junta Directiva, para fijar, cobrar y percibir determinados arbitrios fiscales o rentísticos, necesarios para sufragar el costo de los servicios que presta. Dichas normas legales son del siguiente tenor:

**“Artículo 3.** Son funciones específicas y privativas de la Autoridad Aeronáutica Civil:

(...)

20. **Fijar, cobrar y percibir** las tasas, tarifas, **derechos** y rentas **que correspondan por los servicios que preste o suministre** y por el uso de sus facilidades, **previa aprobación de la Junta Directiva** de la Autoridad Aeronáutica Civil.”

**“Artículo 21.** Son funciones específicas de la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil:

(...)

4. **Aprobar** las tasas, tarifas, **derechos** y rentas **que proponga fijar el Director General** de la Autoridad Aeronáutica Civil.

(...).”

Como es posible advertir, entre los arbitrios fiscales cuya fijación, cobro y percepción autorizan las normas legales citadas figuran los denominados “derechos”, categoría que en la administración pública panameña, ha sido ocasionalmente utilizada para enmarcar ciertos tipos de ingresos, establecidos por las autoridades administrativas con competencia para ello, destinados a cubrir algunos costos fijos o variables asociados al ejercicio de funciones fiscalizadoras, como es el caso de los gastos de transporte y viáticos.<sup>1</sup>

En el caso específico de la Autoridad Aeronáutica Civil, en las “Notas” correspondientes a los apartados titulados “OTROS GASTOS DENTRO DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN QUE NO HAYAN SIDO MENCIONADOS:” y “Talleres Aeronáuticos Extranjeros (TAE) u Organismos de Mantenimiento Aprobados (OMA):”, de la Resolución de Junta Directiva N.º 015 de 9 de agosto de 2012, “Por la cual se deroga la Resolución de Junta Directiva N.º 019 de 15 de mayo de 2008 y se fijan las tasas para el cobro de los servicios que suministra la Dirección de Seguridad Aérea a sus usuarios” (Ver págs. 10 y 12), se establece lo siguiente:

**“OTROS GASTOS DENTRO DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN QUE NO HAYAN SIDO MENCIONADOS:**

(...)

---

<sup>1</sup> Cfr. Resolución General N.º 001-2010 (de 3 de diciembre de 2010), “Por la cual se establece la metodología para el cálculo de los costos de Inspecciones Bancarias y se deroga la Resolución General N.º 1-2009 de 26 de octubre de 2009”, expedida por el Superintendente de Bancos.

**NOTAS:**

(...)

- Las inspecciones de verificaciones de cierres de discrepancias encontradas en las vigilancias operacionales, de acuerdo al formato aprobado y que realice la Autoridad Aeronáutica Civil, **los gastos (viáticos) deberán ser cubiertos por el usuario.**” (Resaltado del Despacho).

**“Talleres Aeronáuticos Extranjeros (TAE) u Organismos de Mantenimiento Aprobados (OMA):**

(...)

**NOTAS:**

(...)

- Las inspecciones de verificaciones de cierres de discrepancias encontradas en las vigilancias operacionales, de acuerdo al formato aprobado y que realice la Autoridad Aeronáutica Civil, **los gastos (viáticos), deberán ser cubiertos por el usuario.**” (Resaltado del Despacho).

Es claro entonces que la Resolución de Junta Directiva N.º 015 de 9 de agosto de 2012, que contiene disposiciones de efecto general que trasladan a los usuarios los gastos que en concepto de viáticos deba incurrir la Autoridad Aeronáutica Civil, para la realización de inspecciones de talleres aeronáuticos extranjeros u organismos de mantenimiento aprobados, fue dictada por autoridad competente acuerdo con la Ley, y además, fue debidamente publicada en la Gaceta Oficial 27109-A de 29 de agosto de 2012, surtiendo todos sus efectos jurídicos a partir desde esta última fecha, tal como lo dispone el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, conforme al cual los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, **sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

En concordancia con las citadas disposiciones reglamentarias, el Manual de Procedimientos del Departamento de Aeronavegabilidad y el Manual de Procedimientos del Departamento de Operaciones, ambos de la Dirección de Seguridad Aérea, contemplan disposiciones que reiteran la obligación del solicitante de cubrir los gastos que se incurran para la realización de demostraciones e inspecciones en el extranjero.

En este sentido, el Manual de Procedimientos del Departamento de Aeronavegabilidad de la Dirección de Seguridad Aérea, en su Título II, Parte B, Capítulo III, Acápito 3.16.1.4., apartado “b.”, señala lo siguiente:

**“3.16.1.4. Fase IV-Fase de demostración e inspección**

(...)

- b. La inspección del Taller Extranjero se ejecutará mediante el traslado del personal de inspección de la Autoridad Aeronáutica Civil a las facilidades del mismo. **Los gastos que se incurran serán pagados por el solicitante.** (...).” (Resaltado del Despacho).

Más específicamente, Manual de Procedimientos del Departamento de Operaciones de la Dirección de Seguridad Aérea, en su Volumen I, Parte A, Capítulo VI, acápito 6.12.1, apartado “b.”, dispone lo siguiente:

**“6.12.1. Procedimiento.**

(...)

- b. **Los costos de alojamiento y viajes al exterior, estarán de acuerdo con las tarifas de viáticos estipuladas en la ley de presupuesto general del estado (sic).** En los casos en los cuales el Operador y/o Explotador

provee estos insumos directamente, es importante que la AAC se asegure que no sean menores que los establecidos por esta ley. Una vez designado, el Inspector de Operaciones, el Operador y/o Explotador deberá cumplir con estas exigencias.” (Resaltado del Despacho).

Observa este Despacho que las últimas revisiones de los citados manuales fueron aprobadas por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, mediante las resoluciones N.º036-DG-NRA-AAC y N.º039-DG-NRA-AAC, ambas de 12 de julio de 2018, publicadas únicamente en la página web de la institución.

Resulta preciso anotar que de conformidad con el artículo 4 de la Ley 22 de 2003, el Director General es el representante legal y responsable de la dirección superior de la Autoridad Aeronáutica Civil; titular de las atribuciones que las leyes **y reglamentos** le confieren, y, es precisamente el Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP), aprobado por la Junta Directiva de dicha entidad, la fuente jurídica que le atribuye a dicho funcionario, entre otras, la función de resolver sobre asuntos reglamentarios y autorizar las publicaciones prescritas en los artículos 31 (que contempla los manuales de procedimientos, entre otras) y 32 de dicho instrumento reglamentario, mismas que según indica la norma, son de obligatorio cumplimiento.

También es preciso observar que el Manual de Procedimientos de la Oficina de Normas y Regulaciones Aeronáuticas de 2017, aprobado por el Director General, mediante la Resolución N.º004-DG-NRA-AAC, en su acápite 1.7, referente al medio de publicación y notificación de las enmiendas o revisiones a las publicaciones aeronáuticas, dispone: “Si la enmienda no establece la fecha de aplicación o de ejecución de procedimientos, queda expresamente determinado que su cumplimiento será obligatorio a partir de su publicación (...), para el caso de las publicaciones aeronáuticas será a través de la aprobación y firma del Director General y la publicación en el sitio WEB de la Autoridad Aeronáutica Civil, [www.aeronautica.gob.pa](http://www.aeronautica.gob.pa) .” (Subraya del Despacho).

Con relación a lo antes señalado, este Despacho estima preciso aclarar que de conformidad con el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, 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.

En el caso específico que nos ocupa, la Ley 22 de 2003, orgánica de la Autoridad Aeronáutica Civil, no contempla una regla especial en cuanto a la publicación de sus reglamentos y normas de efecto general; por lo que, atendiendo a lo previsto en el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, conforme al cual, si las leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en dicha Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de la misma; estimamos que dicha entidad debería aplicar la regla general contenida en el artículo 46 de la Ley 38, conforme al cual los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios **o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

Ello sin perjuicio de que tales manuales también puedan ser publicados en la página web institucional, en conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 9 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, que señala que en atención al principio de publicidad, las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios de Internet y a publicar periódicamente, entre otros documentos, los manuales de procedimientos internos de la institución.

Atentamente,

**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/dc

*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: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \**