



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de enero de 2023.

Nota C-016-23

Licenciado

Eugenio Paz Álvarez

Ciudad.

Ref.: Legalidad de actos administrativos materializados.

Licenciado Paz:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 24 de enero de 2023, mediante el cual usted señala tiene el fin de hacer una “**Petición de Consulta**” a esta Procuraduría, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“ ...

*Esta **PETICIÓN DE CONSULTA CUMPLE** con el único fin, objeto: De que se optimice y respete nuestras normas **CONSTITUCIONALES Y LEGALES**, a fin de que se mejore el Sistema Administrativo en la **A.T.T.T...***

RELACIÓN DE LOS HECHOS FUNDAMENTALES EN QUE SE BASA LA PETICIÓN DE CONSULTA:

PRIMERO: *EL 18 DE ENERO DE 2023, OFICINA DE ASESORIA LEGAL DE A.T.T.T. ME NOTIFICA DE ‘PROVIDENCIA’ 05 DE JULIO DE 2022. RESUELTA POR EL DIRECTOR ENCARGADO A.T.T.T. Y SECRETARIA GENERAL, ENCARGADA A.T.T.T.*

SEGUNDO: ...

LE CONSULTAMOS A USTED SEÑOR PROCURADOR: SI LA PROVIDENCIA DE 05 DE JULIO 2022 AVALADA POR SERVIDORES PUBLICOS ENCARGADOS, CON SELLO DE NOTIFICACIÓN DE OFICINA DE ASESORIA LEGAL A.T.T.T. CONTRAVIENEN O NO LOS PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO. (legalidad, eficacia, estricta igualdad de las partes.)

TERCERO: *... si la RESOLUCIÓN Y MANDATO que designa a los funcionarios antes mencionados como Director General ENCARGADO y Secretaria General ENCARGADA es RATIFICADA por la JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE, generando conflictos de interés o menoscabo al debido proceso de las partes... ”*

Al respecto debemos indicarle primeramente que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa, que el mismo versa entre otros aspectos, sobre actuaciones dentro de un proceso de Denuncia Administrativa (*actos administrativos*), como apoderado judicial de la Sociedad AMIGOS DE VERANILLO, S.A. (SAVESA), que se ventilan actualmente en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.) y que, de considerar que se estén vulnerando sus derechos subjetivos, lo procedente es la interposición de los recursos de ley en vía gubernativa, cuya presentación resulta necesaria e indispensable para agotar la vía administrativa.

En ese mismo sentido, hacemos de su conocimiento que el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...*se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”, situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso de los **actos administrativos a través de los cuales se produjeron las designaciones del Director General Encargado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), así como de la Secretaria General Encargada de dicha Autoridad.**

Aunado a ello, de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que tampoco se ajustan a lo solicitado.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- I. Ley No.42 de 22 de octubre de 2007, “Que reforma la Ley 14 de 1993, sobre el transporte terrestre público de pasajeros, y la Ley 34 de 1999, sobre el tránsito y transporte terrestre”¹

Esta Ley a través de su artículo 23, modificó el artículo 9 de la referida Ley No.34 de 1999, en lo que respecta a las atribuciones que ostenta la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.). Veamos:

“... ”

Artículo 23. El artículo 9 de la Ley 34 de 1999 queda así:

¹ http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25905_38092.pdf, (Gaceta Oficial No.25905 de 24 de octubre de 2007).

Artículo 9. La Junta Directiva tiene las siguientes atribuciones:

1. Diseñar y recomendar al Órgano Ejecutivo la política de desarrollo de transporte terrestre, de conformidad con los planes generales del Estado.
2. Desarrollar proyectos e iniciativas para el mejoramiento del transporte terrestre.
3. Proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que desarrollen las funciones que esta Ley le asigna a la Autoridad.
4. Servir como organismo de segunda instancia, para conocer de las resoluciones y demás actos decididos por el Director General.
5. Coordinar los servicios de La Autoridad con los de otras instituciones dedicadas al transporte o que desarrollen actividades vinculadas, directa o indirectamente, con el transporte general.
6. Autorizar los actos o contratos que celebre La Autoridad por sumas mayores a trescientos mil balboas mayores a trescientos mil balboas (B/.300,000.00), con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública.
7. Vigilar que se cumplan las disposiciones legales y los reglamentos sobre tránsito y transporte terrestre.
8. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos, presentado por el Director General, el cual será remitido oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado.
9. Estructurar, reglamentar y determinar las tasas o los derechos que perciba La Autoridad por los servicios que preste o suministre, y someterlos a la aprobación o improbación de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Nacional.
10. Dictar su reglamento interno y aprobar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento en la entidad que le presente el Director General.
11. Elaborar y someter al Órgano Ejecutivo, para su aprobación mediante decreto, los reglamentos para el cumplimiento de sus fines, en particular para:
 - a) La concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de trabajo y piqueras, en las diversas modalidades del transporte público de pasajeros.
 - b) La concesión de certificados de operación.
 - c) La inspección del transporte público de pasajeros, de carga y particular.
 - d) La vigilancia y seguridad del transporte público de pasajeros, de carga y particular.
 - e) La fijación de tarifas en el transporte público de pasajeros.
 - f) El establecimiento de criterios y procedimientos sobre información y archivos que lleve La Autoridad por actos de su competencia.

- g) La imposición de sanciones pecuniarias por violaciones a esta Ley o a la Ley 14 de 1993.
12. Ejercer cualquier otra que determine la ley.

En este orden de ideas, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 ibídem, mismo que a su vez modificó el artículo 13 de la ya citada Ley No.34 de 1999, se estableció entre otros aspectos, que el cargo del Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, es de libre nombramiento y remoción por parte del Órgano Ejecutivo.

Por último, debemos resaltar que el numeral 12 del artículo 16 de la Ley No.34 de 1999, modificado por el artículo 25 de la aludida Ley No.42 de 22 de 2007, establece como una de las funciones atribuidas al Director General de dicha Autoridad, la de: *“Nombrar, trasladar y remover el personal subalterno, determinar sus deberes y atribuciones y sancionarlo de conformidad con las leyes y sus reglamentos”*.

II. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos debemos señalar lo siguiente:

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia** con audiencia del Procurador de la Administración, **podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal**. ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;
...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría en esta oportunidad, emitir un dictamen jurídico en los términos solicitados, teniendo en cuenta que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley, en torno a materias que privativamente deberá atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-011-23

