



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de julio de 2024
Nota C-138-24

Licenciado
Jorge Luis Abrego
Director General Encargado
de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)
Ciudad.

Ref.: **Obligatoriedad que las Resoluciones emitidas por la naturaleza de las distintas funciones internas dentro de la Autoridad, deben llevar la firma de la Secretaría General.**

Señor Director General Encargado:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.1608-DG-OAL-ATTT de 5 de julio de 2024, a través de la cual, solicita a este Despacho, se pronuncie respecto a:

*“...tenemos a bien nos certifique, explique, corrobore y detalle si dentro del margen de la Ley, es obligatorio que las Resoluciones emitidas por naturaleza de las distintas funciones internas dentro de la Autoridad o como lo es en este caso, sin la firma de la Secretaría General es necesaria u obligatoria para perfeccionar una resolución administrativa.
...”*

Respecto a su interrogante, esta Procuraduría es del criterio que, la firma de la Secretaría General no es necesaria u obligatoria para perfeccionar una resolución administrativa; basta que la misma contenga la rúbrica del Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestres (ATTT), por ser la autoridad nominadora y/o competente para emitirla y refrendarla, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente, en el ejercicio de sus funciones. Veamos:

- **Consideraciones jurídicas de la Procuraduría de la Administración.**
 - I. De la 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 No.34 de 1999, “por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 24 de la referida ley, establece entre otras cosas, que el cargo de Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, tendrá la representación legal de la entidad y,

será el responsable por su administración y por la ejecución de políticas y decisiones de la Junta Directiva, así como ejercer sus funciones de conformidad con lo que establece la ley.

En este sentido, el Director General de dicha Autoridad, tendrá dentro de sus funciones, las siguientes¹:

- a) Dirigir, supervisar y fiscalizar la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la ley y los reglamentos.
- b) Desarrollar y ejecutar los objetivos de La Autoridad, así como las decisiones y los acuerdos de la Junta Directiva.
- c) Atender los asuntos relativos al cumplimiento de los acuerdos internacionales relacionados con el transporte terrestre, aprobados por la República de Panamá, al igual que los concernientes a los organismos internacionales vinculados a la actividad de transporte terrestre.
- d) Aplicar las sanciones previstas por violaciones a la ley o a los reglamentos.
- e) Nombrar, trasladar y remover el personal subalterno, determinar sus deberes y atribuciones y sancionarlo de conformidad con las leyes y sus reglamentos.
- f) Nombrar a los directores regionales y provinciales.
- g) Promover la capacitación del personal de servicio de La Autoridad y de los transportistas.
- h) Cumplir cualquier otra función que le señalen la ley, los reglamentos y el Órgano Ejecutivo.

II. Del reglamento interno de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre².

El artículo 8 del reglamento interno, dispone que el Director General en su condición de Autoridad Nominadora, es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la Institución y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la ley.

III. Del manual de organización y funciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre³.

El presente manual, establece que el objetivo de la Dirección General de dicha Autoridad (*Nivel Político Directivo*), es la de administrar y desarrollar eficientemente las políticas de tránsito y transporte terrestre en la República de Panamá, replicando a su vez, las funciones que por ley ostenta el Director General.

Por otro lado, e igualmente establece como objetivo del Secretario General (*Nivel Coordinador*), facilitar la labor del Director y Subdirector de la Autoridad mediante la coordinación, las actividades de las distintas direcciones a través de los niveles políticos, asesores, fiscalizadores de apoyo, operativos y ejecutivos, orientados hacia la optimización de las funciones desempeñadas por la institución, teniendo así las siguientes funciones:

¹ Cfr. Artículo 25 de la Ley No.42 de 2007

² http://www.transito.gob.pa/sites/default/files/reglamento_interno.pdf

³ http://www.transito.gob.pa/sites/default/files/manual_de_organizacion_2019-2024.pdf

- a) Dar seguimiento a las políticas, normas reglamentaciones e instrucciones que emite la Dirección Superior sobre los programas de la institución y aspecto administrativo, con la finalidad que cumplan los objetivos trazados.
- b) Mantener y desarrollar relaciones de coordinación entre los directores y administradores regionales y provinciales con el Despacho Superior.
- c) Coordinar con las diferentes unidades administrativas la tramitación de los asuntos que se presentan a consideración del Despacho Superior.
- d) Representar al Director General en los actos o actividades oficiales que se le designen.
- e) Presentar recomendaciones al Director General sobre asuntos de gestión institucional.
- f) Cualquier otra que le asigne el Despacho Superior.

IV. De los elementos del acto administrativo.

El jurista panameño Víctor Benavides, en su obra: "Compendio de Derecho Público Panameño⁴", se refiere a los elementos que debe contener todo acto administrativo, en el siguiente tenor:

"La doctrina administrativa no se ha puesto de acuerdo en cuanto a los elementos esenciales del acto administrativo, o sea aquellos de los cuales depende la existencia, la validez y eficacia de tales actos. SAYAGUES LASO es del criterio que los elementos del Acto Administrativo son: el órgano competente, la voluntad administrativa, el contenido, el motivo, la finalidad, las formas y el procedimiento.

Por su parte, en su obra "El Acto Administrativo", MANUEL MARÍA DIEZ conceptúa que los elementos del Acto Administrativo perfecto son de dos clases: los que se refieren a la legalidad, y los atinentes al mérito, y sostiene que las condiciones de legitimidad del Acto Administrativo son: órgano competente, declaración de voluntad, objeto y forma.

El Consejo de Estado colombiano ha sostenido que...

*'En todo Acto Administrativo existen ciertos elementos esenciales, de los cuales dependen su validez y eficacia. Estos elementos son los siguientes: **órgano competente**, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad y forma'.*
..." (Lo resaltado es nuestro)

Tal como lo explica el exmagistrado Benavides Pinilla, "el acto administrativo, resulta como la declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho por su autoridad u organismo público, en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el derecho administrativo".

⁴ Cfr. Página 182

Es decir, que todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales:

1. competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución, objeto el cual, debe ser lícito y físicamente posible;
2. finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos de la relación jurídica de que se trate;
3. causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión;
4. procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y
5. forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la Ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Así pues, todo acto administrativo, debe contener una serie de elementos imprescindibles, de los cuales dependerá su validez y eficacia, siendo uno de ellos el órgano correspondiente para emitir el acto, y efectivamente, acompañado de la rúbrica de su firma como autoridad competente.

Con referencia a lo anterior, podemos señalar que, para que el “acto administrativo” pueda ser generador de obligaciones, también debe cumplir determinados requerimientos subjetivos, objetivos y formarles, todo ello, dará lugar a que éste, goce de los atributos de legalidad, eficacia y ejecutoriedad.

Para referirnos brevemente a dichos requerimientos subjetivos y objetivos, la autora y abogada panameña ÁBREGO, Marelissa, sostiene que:

“El elemento subjetivo, éste, se refiere a que el órgano creador del acto debe ser competente; el elemento objetivo que guarda relación con que la manifestación de voluntad de la administración, debe ser válida, esto es, conforme con las facultades de que goce quién lo crea y debe estar expresado en los términos señalados en la Ley. Finalmente, el elemento formal guarda relación con el procedimiento al que debe ceñirse la administración en su actuación.

Una vez que se expide un Acto Administrativo cumpliendo con todos los elementos esenciales arriba referidos, se puede afirmar que el Acto Administrativo tiene los atributos de legalidad, eficacia y ejecutoriedad ya mencionados.” (Referencia citada por QUINTERO, Selva. Artículo La Motivación del Acto, Revista Gestión Pública de la Procuraduría de la Administración. Edición N° 9 Junio 2011).

V. De la firma del acto administrativo.

Doctrinalmente se ha señalado que: “*Por ahora, claro está, la firma -- bajo una u otra forma -- es todavía un requisito fundamental del acto, tanto en derecho privado como público, en el sentido*

que es aún el modo normal o habitual de acreditar que la voluntad efectivamente ha sido emitida en la forma que el acto indica". (GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3, El acto administrativo, Capítulo 10. Buenos Aires, Argentina). (Subraya la Procuraduría).

Y sostiene el autor también, que si falta la firma, entonces no hay acto; no se trata de un vicio de forma, sino de la inexistencia de la voluntad administrativa de dictar el acto⁵.

A juicio de éste (*el autor citado*), refiere igualmente a la doctrina alemana, la cual estima correcta y: "al decir de Hutchinson, si un decreto o una resolución no están firmados, significa que no hay decreto ni resolución; hay un papel escrito, sin trascendencia jurídica alguna". Es decir: "podría verse en ello un proyecto de acto, a lo sumo. La regla de que un acto sin firma no es un acto administrativo, sino un pedazo de papel escrito y nada más, es de estricta aplicación a todo acto administrativo que comporte una decisión individual. Claro está, ello es así cuando se utiliza este soporte físico, hoy llamado de primera generación, para la escritura"⁶.

V. Conclusión.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, este Despacho es del criterio que, la firma de la Secretaría General, no es necesaria u obligatoria para perfeccionar una resolución administrativa; basta que la misma contenga la rúbrica del Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestres (ATTT), por ser la autoridad nominadora y/o competente para emitirla y refrendarla, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente, en el ejercicio de sus funciones.

De esta manera damos respuesta a su nota, reiterándole que lo externado por este Despacho, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc/jabsm
C-125-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁵ https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo10.pdf

⁶ *ibidem*