



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de octubre de 2024
Nota C-232-24

Licenciado
Ismael Chaverri
Ciudad.

Ref.: Competencias del Director Encargado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Licenciado Chaverri:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 2 de octubre de 2024, a través del cual, consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“ ...

PRIMERO: *El lunes 1 de abril de 2024 mediante audiencia por accidente de tránsito en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ante el Juzgado Sexto de Tránsito presidido por el funcionario público asesor II, ANWAR MORALES, represente a la señora ANA CECILIA AVILES CHAVEZ con C.I.P. No. 4-742-397 mediante Poder debidamente Notariado y consta en el expediente No. 03156 del Juzgado Sexto de Tránsito del distrito de Panamá.*

SEGUNDO: *Que, mediante queja presentada ante la Procuraduría de la Administración por actos de corrupción realizados por el juzgado sexto del distrito de panamá, la Secretaria General, Encargada de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre respondió mediante Nota No. 2174-DG-OAL del 10 de septiembre de 2024 en la cual adjunto copia de simple de la resolución No. 07-A-2022/OIRH del 5 de enero de 2022 misma firmada por el Licdo. CARLOS B. ORDOÑEZ O, en su calidad de Director General, Encargado.*

CONSULTA:

1- *¿Cuál y/o cuáles son la o las competencias de un Director General, Encargado en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre?*

...” *(La negrita es de la cita).*

Luego de una atenta lectura del contenido de su escrito, se observa que su consulta guarda relación, entre otras cosas con una posible disconformidad con el contenido de la Nota No.

2174-DG-OAL de 10 de septiembre de 2024, emitida por la Secretaria General Encargada de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, como consecuencia del escrito que presentara el 7 de agosto de 2024, en contra de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, concerniente a las funciones que ejerce el Lcdo. Anwar Morales, como Juez Sexto de Tránsito¹.

En ese sentido, cabe señalar que junto con la Nota No.2174-DG-OAL de 10 de septiembre de 2024, la Lcda. Kira Pitti, Secretaria General Encargada de dicha entidad, adjuntó una copia de la Resolución No. 07-A-2022/OIRH de 5 de enero de 2022, emitida por el entonces, Director General Encargado de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Lcdo. Carlos Ordoñez, a través de la cual designó al Lcdo. Anwar Morales, como Juez Sexto de Tránsito, desde el 5 de enero de 2022².

Sobre el particular, tengo a bien indicarle que el artículo 2 de la Ley No.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", supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se consulta está relacionado con actuaciones litigiosas particulares, en el ámbito jurídico administrativo, que involucran necesariamente actuaciones (*actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad en la vía gubernativa*), a saber:

- Nota No. 2174-DG-OAL de 10 de septiembre de 2024, emitida por la Lcda. Kira Pitti, Secretaria General Encargada de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.
- Resolución No. 07-A-2022/OIRH de 5 de enero de 2022, emitida por el entonces Director General Encargado de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Lcdo. Carlos Ordoñez.

Aunado a ello, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera **jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto**, presupuestos que tampoco se configuran toda vez que quien formula la consulta en su condición de abogado litigante, es un particular.

Es decir, que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, nos permitimos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

¹ Cfr. expediente GP-076-24.

² Cfr. foja 10 de expediente GP-076-24.

I. De las Competencias del Director Encargado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Mediante la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, se creó la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre como una entidad descentralizada del Estado, con personería jurídica, autonomía en su régimen interno y en el manejo de su patrimonio e independencia en el ejercicio de sus funciones, otorgándole a dicha autoridad todas las funciones relacionadas con la planificación, operación y control del transporte terrestre³.

En ese sentido, el artículo 13 de la citada Ley No. 34 de 1999⁴, estableció, entre otros aspectos, que el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, es de libre nombramiento y remoción por parte del Órgano Ejecutivo. Veamos:

“Artículo 13. El cargo de Director General de La Autoridad será de libre nombramiento y remoción por el Órgano Ejecutivo. Este funcionario tendrá la representación legal de la entidad, será responsable por su administración y por la ejecución de las políticas y decisiones de la Junta Directiva, ejercerá sus funciones de conformidad con esta Ley, sus reglamentos y las decisiones de la Junta Directiva y devengará los emolumentos que determine el Órgano Ejecutivo”

Ahora bien, y en lo que respecta a las atribuciones que ostenta el Director General de la de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el artículo 16 de la citada Ley No. 34 de 1999⁵, establece lo siguiente:

“Artículo 16. El Director General de La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

- 1. Dirigir, supervisar y fiscalizar la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la ley y los reglamentos.*
- 2. Desarrollar y ejecutar los objetivos de La Autoridad, así como las decisiones y los acuerdos de la Junta Directiva.*
- 3. Preparar el anteproyecto de presupuesto anual de La Autoridad y las propuestas suplementarias, para someterlas a la consideración de la Junta Directiva.*
- 4. Elaborar los proyectos de reglamento para el funcionamiento de La Autoridad.*
- 5. Servir de secretario en las reuniones de la Junta Directiva, con derecho a voz.*
- 6. Presentar a la Junta Directiva, durante el primer trimestre de cada año, un informe sobre las actividades de La Autoridad, e informarle, con la periodicidad que ella requiera, sobre el desarrollo de las actividades y los proyectos de La Autoridad.*

³ Cfr. artículo 1 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999.

⁴ Modificado por el artículo 24 de la Ley No. 42 de 22 de octubre de 2007.

⁵ Modificado por el artículo 25 de la Ley No. 42 de 22 de octubre de 2007.

7. *Coordinar las funciones y las actividades de La Autoridad que así lo requieran con las otras entidades del Órgano Ejecutivo, los municipios y los particulares.*
8. *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.*
9. *Aplicar las sanciones previstas por violaciones a la ley o a los reglamentos.*
10. *Celebrar contratos para la adquisición de bienes y servicios, con sujeción a las normas de contratación pública y transparencia, hasta la suma de trescientos mil balboas (B/.300,000.00).*
11. *Suscribir los contratos de concesión establecidos en la Ley 14 de 1993.*
12. *Nombrar, trasladar y remover el personal subalterno, determinar sus deberes y atribuciones y sancionarlo de conformidad con las leyes y sus reglamentos.*
13. *Nombrar a los directores regionales y provinciales.*
14. *Promover la capacitación del personal de servicio de La Autoridad y de los transportistas.*
15. *Cumplir cualquier otra función que le señalen la ley, los reglamentos y el Órgano Ejecutivo” (Lo destacado es nuestro).*

De lo anterior se desprende que, el Director General de la cita autoridad, tendrá entre sus atribuciones, la de nombrar, trasladar y remover al personal subalterno, determinar sus deberes y atribuciones, sancionarlo de conformidad con las leyes y sus reglamentos.

Así mismo, el artículo 18 de la citada Ley *ibídem*, establece que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, contará con un Subdirector General, de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien reemplazará al titular en sus ausencias temporales; tal como ocurrió en el caso que nos ocupa con la designación del entonces Director General, Encargado de dicha autoridad.

En contexto, nos permitimos traer a colación la opinión vertida por este Despacho en la Nota C-109-19 de 22 de octubre de 2019, en cuanto a las atribuciones que ostentan los Directores Encargados de las entidades del Estado. Veamos:

“...
A juicio de este Despacho, indistintamente de que el servidor público que estaba llamado a dirigir y ejercer la representación legal de la AMPYME hasta tanto se presentase su reemplazo, no está ya al frente de la institución; el Subdirector General de la AMPYME, está plenamente facultado, de acuerdo con la Ley, para ejercer las funciones propias de su cargo (específicamente, reemplazar al Director General durante sus ausencias temporales), desde el 2 de julio de 2019, fecha en que tomó posesión del cargo para el cual fue nombrado mediante el Decreto Ejecutivo N° 39 de 2 de julio de 2019.”

En consecuencia, esta Procuraduría opina que en virtud de lo dispuesto en el artículo 793 del Código Administrativo, en concordancia con el artículo 23 de la Ley 8 de 2000, el Subdirector General de la AMPYME, está plenamente facultado para asumir la administración y el manejo de los asuntos ordinarios de dicha entidad; ostentar su representación legal y ejercer las funciones atribuidas al Director General de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley 8 de 2000, actuando para tales efectos en reemplazo del Director General saliente, quien ya no está ocupando el cargo". (Lo destacado es nuestro).

De ahí que, al igual que en el caso que nos ocupa, el entonces Subdirector General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, estaba plenamente facultado para asumir la administración y el manejo de los asuntos ordinarios de dicha entidad, y ostentar las funciones atribuidas al Director General de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley No. 34 de 1999.

II. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo⁶, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega que, el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 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, 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 este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

⁶ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. Pág. 5.

“Artículo 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. ...” (Subraya y resalta el Despacho).

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

“Artículo 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;

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...” (Resalta el Despacho).

En consecuencia, la Nota No. 2174-DG-OAL de 10 de septiembre de 2024, y la Resolución No. 07-A-2022/OIRH de 5 de enero de 2022, emitidas por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, son actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por los tribunales correspondientes⁷.

⁷ Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

Por lo anteriormente expuesto, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad y alcance de posibles actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo 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, debiendo entonces esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la referida Ley No. 38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo, respecto de lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-210-24