



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de julio de 2026
Nota C-111-26

Señor Administrador General:

Ref.: Utilización de bolígrafos de tinta termosenible (borrables), en la firma de documentos públicos.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta a la nota AAUD-AG-1150-2026, recibida en este Despacho el 14 de julio del año en curso, a través de la cual eleva consulta jurídica a esta Procuraduría sobre la: *“...Utilización de bolígrafos de tinta termosenible (borrables) en la firma de documentos públicos”*.

Previo a nuestro análisis, es necesario examinar brevemente, uno de los principios más importantes y rectores, dentro de la administración pública, como lo es el *“Principio de Legalidad”*, que rige para los actos o actuaciones de los servidores públicos.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, *el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita*¹.

Al respecto, el reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su*

Licenciado
OVIL MORENO MARÍN
Administrador General de la
Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario
Ciudad.

contexto...

¹ *“...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”*. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.²

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió que: *“se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.”*

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Ahora bien, hemos revisado la legislación vigente en nuestro ordenamiento positivo, y no hemos encontrado disposición legal o reglamentaria alguna, que estipule el uso de bolígrafos de tinta termosensible (borrable), para firmas en documentos de carácter público.

Adicionalmente, pese a no existir prohibición expresa en nuestro ordenamiento jurídico, en la utilización de este tipo de bolígrafos en las actuaciones de la administración pública, somos del criterio que, al ser firmas realizadas con estos bolígrafos, las mismas pueden borrarse, desaparecer o alterarse de estos documentos públicos, lo que compromete y pone en riesgo la autenticidad, integridad, permanencia, custodia y conservación de la documentación que compone un expediente administrativo o judicial, así como la posible invalidación de la constancia de una notificación; o bien, anular la manifestación de la voluntad de una autoridad o entidad pública.

En ese orden de ideas, la situación planteada en su consulta, sobre el uso de dichos bolígrafos en documentos expedidos por servidores públicos representa un **riesgo crítico**, para la integridad documental y la seguridad jurídica de los mismos, al permitir que elementos sustanciales, como la firma, la cual materializa la voluntad y responsabilidad del funcionario público comprometido con el escrito, puedan ser suprimidos o modificados por variaciones y/o imprecisiones humanas o de temperatura (calor), por lo que se comprometería seriamente la presunción de autenticidad que debe caracterizar todo documento público, afectando la fe pública que el funcionario está obligado a salvaguardar.

Al respecto, este Despacho coincide con el criterio jurídico de su institución, en el sentido que dicha práctica, vulneraría la presunción de autenticidad de la firma de documentos

públicos...

² DROMI, Roberto José. Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111.

públicos, así como del funcionario que las realice, la cual se establece en el artículo 464 del Código Procesal Civil patrio, sobre la presunción de autenticidad de documentos públicos, así como la fuerza probatoria de documentos públicos estipulada en el artículo 465 del referido Código Procesal Civil.

Por su parte, en cuanto a la firma de los actos administrativos, 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 indica³”*.

Como podemos observar claramente, la firma en un documento público, es un requisito esencial en los actos administrativos, y como tal se presume auténtica, por lo que si una firma es alterada, borrada o simplemente se desvanece o deteriora, producto del uso de estos bolígrafos de tinta termosensible, se atentaría contra la seguridad y estabilidad jurídicas de los actos administrativos y judiciales; y, se podría facilitar la falsificación de documentos públicos y la manipulación de los mismos.

Debemos acotar lo que establece el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en que: *“las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”*.

En este sentido, es importante hacer referencia del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado mediante Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, el cual es de obligatorio cumplimiento, para todos los funcionarios públicos que presten servicios en las entidades del Estado y, por lo tanto, en el ejercicio de sus funciones, así como en todas sus actuaciones administrativas, siempre deberán acatar los principios de probidad, responsabilidad y legalidad, entre otros.

Finalmente, coincidimos con la medida a adoptar por su Despacho, en cuanto a la emisión de un memorando interno para la institución, que prohíba a los servidores públicos, de forma expresa, la utilización de este tipo de herramientas o de cualquier otro instrumento de escritura, que no garantice la autenticidad y la integridad de los actos administrativos y documentos públicos. El fundamento de dicho memorando, debe sostenerse en la obligación de los funcionarios públicos de asegurar la autenticidad, integridad y perdurabilidad de la documentación administrativa, conforme las disposiciones sobre documentos públicos establecidas en el Código Procesal Civil, así como en la normativa del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos antes mencionado.

A través de dicha política preventiva, se busca optimizar el manejo de la documentación pública, reduciendo posibles modificaciones, alteraciones o manipulaciones o cualquier duda

razonable...

³ GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 3, El acto administrativo, Capítulo 10. Buenos Aires, Argentina.

razonable sobre la legitimidad de dichos documentos.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-100-26