Panamá, 17 de julio de 2025
Nota C-188-25

Señor Director:

Ref.: Póliza Colectiva de Vida para los miembros que conforman la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su Nota No. 1373/DG/D.ADMIN/ATTT de 25 de junio de 2025, a través de la cual nos consulta si es viable o no, la obtención de una Póliza Colectiva de Vida para los miembros que conforman la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en atención al ejercicio de las atribuciones conferidas por ley.

Este Despacho, previo a la revisión jurídica de las atribuciones legales de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que constituye el tema objeto de su interrogante, estima pertinente referir el contenido del artículo 18 del Texto Fundamental, que en concordancia con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 *"Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales"*, consagra el **principio de legalidad**, conforme al cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el **servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**.

En torno a este principio de derecho público, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en Sentencia fechada 24 de septiembre de 2020, externa 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"*.

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.

Licenciado
SIMÓN HENRÍQUEZ DÍAZ
Director General, Encargado
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
Ciudad.

Establecido...

Establecido el marco constitucional, se observa que la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999[1] *"Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones"*, estableció entre las funciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la planificación, investigación, dirección y supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá[2].

Así mismo, en el artículo 2[3] de la citada ley, se estableció que la Autoridad estará a cargo de una Junta Directiva, la cual estará integrada por los siguientes miembros: el Ministro de Gobierno y Justicia o quien él designe, quien la presidirá; el Ministro de Obras Publicas o quien él designe; el Ministro de Vivienda, o quien él designe; el Viceministro de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias, o quien él designe; el Contralor General de la República, o quien él designe, con derecho a voz; cinco miembros designados por el Presidente de la República; tres representantes de la Cámara Nacional de Transporte; un representante del transporte de carga; cuatro representantes a nivel nacional, cuatro principales y cuatro suplentes, escogidos entre los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros por provincia y comarca, el cual será escogido por la Defensoría del Pueblo, quien organizará un proceso para escoger a un representante de cada provincia y uno de las comarcas.

En ese mismo sentido, se establece en el artículo 7-A[4] de la citada ley, lo siguiente: "*Los representante de los usuarios y su suplentes a nivel nacional serán escogidos por la Defensoría del Pueblo y su remoción será por solicitud de esta institución al Órgano Ejecutivo, cuando sustente que sus actuaciones pugnan con los intereses de la Autoridad o de los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros*"

De lo anterior, desprende que **no todos los miembros que conforman la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, son considerados Servidores Públicos**, en atención a la definición establecida en el artículo 299 de la Constitución Política. Veamos: "*Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades Autónomas o Semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado*".

En ese orden de ideas, cabe señalar que el artículo 302 de nuestra Carta Magna establece que los deberes y **derechos a favor de los servidores públicos** serán determinados por la ley.

En concordancia con lo anterior, cobra relevancia lo preceptuado en el artículo 277 de la Constitución Política, el cual establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución y la Ley; lo que implica que los gastos concernientes a las primas que debe pagar el Estado por la contratación de Seguros Colectivo de Vida para los Servidores Públicos, deben estar respaldados **por una disposición Constitucional o Legal,** que le reconozcas este derecho al servidor público.

Lo anterior, es de vital importancia al tema que nos ocupa, toda vez que, para que una entidad del Estado, pueda contratar una Póliza de Seguros a favor de sus colaboradores,

deben...

[1] Modificada por la Ley No. 42 de 22 de octubre de 2007. Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 25905. de 24 de octubre de 2007.
[2] Cfr. artículo 2 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999. Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 23854.
[3] Modificado por el artículo 21 de la Ley No. 42 de 22 de octubre de 2007. Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 25905.
[4] Introducido por el artículo 22 de la Ley No. 42 de 22 de octubre de 2007. Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 25905.

deben contemplar dicho gasto en su presupuesto y contar con la partida correspondiente, tal como lo establece el artículo quinto del Decreto Ejecutivo No. 22 de 1 de mayo de 1996, *"Por el cual se reglamenta la contratación de pólizas de seguros en el sector público"*

Por todo lo antes expuesto, somos de la opinión jurídica que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, *no cuenta con el sustento legal válido que la faculte para la obtención y concesión de una Póliza Colectiva de Vida, a aquellas personas que no se enmarcan dentro de la definición de servidor público contemplada en el artículo 299 de la Constitución Política, pese a ser miembros de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre*.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

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

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
DESPACHO SUPERIOR
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GVdeA/ca
C-170-25