

Panamá, 11 de diciembre de 2025

Nota C-297-25

Honorable Diputada:

Ref.: Opinión legal respecto a si un Comunicado Oficial puede prevalecer sobre una Resolución.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota 2025\_369\_AN\_DHD-GMHL\_8-4, recibida el día 1 de diciembre de 2025, en la cual expone lo siguiente: *"La presente tiene como propósito solicitar su opinión legal respecto a la situación que enfrentan las comunidades del distrito de Aguadulce en relación con la implementación del Comunicado Oficial que establece un Plan Piloto de Reordenamiento para las rutas de dicho distrito. No obstante, cabe señalar que se encuentra vigente la Resolución OAL-793 de 17 de octubre de 2022, mediante la cual ya se habría dispuesto el reordenamiento de estas rutas. En ese sentido, agradecemos nos indique si el citado Comunicado Oficial puede prevalecer sobre la mencionada Resolución".*

Leído y analizado el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría estima conducente acudir al artículo 15 del Código Civil, que consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, reiterado en el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, en el cual se 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"*. (Lo resaltado es del Despacho)

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

*"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se*

Honorable Diputada  
**GRACIELA M. HERNÁNDEZ L.**  
Círculo 8-4 de la  
Asamblea Nacional  
Ciudad

refiere...

*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, 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. De ello se colige que ambos actos administrativos (*comunicado oficial y resolución*) se encuentran investidos de la presunción de legalidad que hace parte del ordenamiento jurídico nacional.

Ahora bien, en lo concerniente a la prelación o jerarquía de las leyes<sup>1</sup>, el artículo 35 de la Ley No.38 de 2000, apunta que "*en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos...*".

Sobre la materia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, citando al jurista panameño Edgardo Molino Mola, explica que "...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales - decretos leyes - decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras - jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos - decretos de gabinete - resoluciones de gabinete - estatutos reglamentarios ordinarios - reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado - acuerdos de instituciones autónomas - resueltos ministeriales - resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales - decretos alcaldíos - reglamentos alcaldíos, 7. Decisiones administrativas - sentencias judiciales - contratos - actos de autoridad - órdenes - laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional - reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana".

Como ha indicado esta Procuraduría en consultas previas<sup>2</sup>, del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas.

Por último, se observa que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), entidad estatal creada por la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, cuenta con atribuciones para "Planificar y

*programar...*

<sup>1</sup> De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, es: "Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior". <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%A1Da-normativa>

<sup>2</sup> Nota C-055-25 de 11 de marzo de 2025 (<https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-055-25>) y Nota C-097-25 de 15 de abril de 2025 (<https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-097-25>).

*programar el transporte terrestre, para responder a las necesidades de transporte público de pasajeros, urbano, suburbano, interurbano, internacional y de turismo, y del transporte de carga, en coordinación con los planes de desarrollo urbano, nacionales y regionales, del Ministerio de Vivienda" y "Determinar el número, extensión y recorrido de las rutas de transporte colectivo, urbanas, suburbanas e interurbanas; distribuirlas y autorizar su usufructo a los concesionarios", según expresan los numerales 4 y 12 del artículo 2 de dicha Ley No.34 de 1999.*

En consecuencia, se desprende de lo anterior que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATT), es competente para establecer un Plan Piloto de Reordenamiento para las Rutas Interurbanas en el Distrito de Aguadulce (*Comunicado Oficial*), así como para ordenar el Reordenamiento de las Rutas Urbanas del Distrito de Aguadulce (*Resolución OAL-793 de 17 de octubre de 2022*), las cuales se refieren a trayectos diferentes, puesto que al tenor de los numerales 25 y 28 de la Ley No.14 de 26 de mayo de 1993, las rutas interurbanas representan recorridos entre "dos o más centros urbanos, en una misma provincia", y las urbanas viajes "entre puntos determinados dentro de una ciudad".

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole 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



GVdeA/drc  
C-272-25

*Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

\* E-mail: [dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa) \* Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*