

Panamá, 30 de noviembre de 2015  
C-119-15

Señor  
Osvaldo García  
Presidente del Consejo Municipal  
Distrito de Guararé-provincia de Los Santos  
E. S. D.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota No. 312, en la cual nos solicita verificar respuesta emitida en la nota C-112-15 del 23 de septiembre de 2015, relacionada con la norma aplicable a la división política administrativa de los Distritos de Guararé y Las Tablas, en este caso, el numeral 5 del artículo 35 de la Ley 2 del 21 de octubre de 1981, **la cual fue declarada inconstitucional en 1995.**

En atención a lo solicitado, debo indicarle que este Despacho mantiene el criterio emitido en la Consulta 112-15, que reitera la Nota C-09-10, mediante la cual se emitió opinión sobre la división político administrativa entre los distritos de Guararé y Las Tablas, en el sentido que el numeral 5 del artículo 35 de la Ley 58 del 29 de julio de 1998, se refiere a los límites del distrito de Guararé, sin embargo, la vigencia del artículo mencionado está sujeta al cumplimiento de lo establecido en el párrafo transitorio, relativo al nombramiento de una comisión de alto nivel que se encargaría de dirimir el diferendo entre los límites de esos dos distritos, por esa razón, la norma aplicable a la división política administrativa de los distritos de Guararé y las Tablas es el numeral 5 del artículo 35, de la Ley 2 de 21 de octubre de 1981.

No obstante lo anterior, debo indicarle que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 6 de julio de 1995, en su parte medular señaló lo siguiente:

“Aunque la pretensión tal como fue redactada en el libelo correspondiente se refiere a dos puntos, a saber: 1. Que se declare que es inconstitucional la Ley 2 de 21 de octubre de 1981, proferida por la extinta Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y 2. **El acto extemporáneo y tardío de la promulgación de la Ley en Gaceta Oficial No. 22,526 de 29 de abril de 1994; no cabe duda alguna que sólo es válida la segunda solicitud, pues la Ley 2 de 1981 tiene 75 artículos y en el**

libelo no se ha hecho el desglose de cada uno de ellos y su confrontación constitucional que permita al Pleno un examen de fondo.

La **segunda parte de la solicitud**, tal como se anotó antes, se refiere a que se declare la **inconstitucionalidad del acto extemporáneo y tardío de la promulgación de la Ley 2 de 1981**, proferida por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Tal solicitud tiene que ver **con la formación de las leyes** y nos conduce a revisar las fuentes de producción de la ley, a la luz de la doctrina y de la Constitución.

Se considera que **son fuentes de producción de la ley**, en su sentido formal, **las manifestaciones de la voluntad colectiva expresada mediante los órganos constitucionales**, siguiendo los procedimientos establecidos por la Carta Fundamental. En esta acepción conceptual, las fuentes de producción de la ley **no son más que la expresión del poder sobreaño del Estado, que en nuestro país tal potestad aparece asignada por la Constitución Política como función legislativa a la Asamblea Legislativa y consiste en “expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado”**.

...

Como el caso que nos ocupa está revestido de ciertas particularidades, tales como: 1. La fuente de producción de la Ley 2 de 1981, lo fue la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ente legislativo que desapareció con la reforma constitucional de 1983; 2. Tal acto legislativo se intentó perfeccionar con su promulgación tardía en abril de 1994, cuando regía un articulado constitucional que variaba no sólo la iniciativa legislativa para la materia que regula la ley bajo censura, sino también los efectos de la promulgación tardía.

Frente a la situación planteada, cabe tener en cuenta que la Ley 2 de 1981, que emergió de las fuentes de producción al tenor de las normas constitucionales vigentes a la fecha de su expedición, **no ha sido censurada en ese extremo y por ello no se entra a determinar si hubo colisión alguna a través del control de la constitucionalidad**. No obstante, en la fase de promulgación de la ley se registra un conflicto aparente de validez de la norma superior en el tiempo. Veamos:

La Ley 2 de 1981 no fue sancionada ni promulgada dentro de los parámetros que regían la fase de producción, omisión sin duda alguna, produjo la conculcación de la norma superior. En cuanto al acto mismo de su promulgación, hecho ocurrido trece años después de su expedición en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, bajo disposiciones constitucionales distintas, es de notal que tal acto no correspondía al Presidente de la República-al tenor del artículo 166 de la Constitución vigente-, ya que en los casos de omisión de la promulgación de una ley por un período que exceda los previstos por el capítulo 2° del Título V de la Constitución Política, esa función compete al Presidente de la Asamblea Legislativa, no así al Presidente de la República, como aconteció en este caso.

El Pleno al examinar este asunto en lo que respecta a la frase adicionada al artículo 167 de la Constitución por el acto reformativo de 1983, cuando señala que la promulgación extemporánea de una ley no determina su inconstitucionalidad, considera que tal extemporaneidad en su alcance gramatical lato debe apreciarse en relación a los seis días hábiles que siguen a la sanción y dentro de los términos razonables de la interpretación común, pero no puede extenderse tal extemporaneidad al infinito, como en el caso que nos ocupa en el que una ley que data de 1981, se ha promulgado cuando ya se extinguió el ente legislativo que la gestó, por lo que resulta inaceptable esa extensión a más de una década de retraso. Tal laxitud contradice abiertamente el cumplimiento del mandato constitucional que establece claramente el momento cronológico en las leyes de la República deben recibir su correcta difusión, publicidad o promulgación. Seis días hábiles extendidos a 4745 días, -que es el lapso que comprenden trece (13) años y seis (6) meses-desbordan en exceso hasta el concepto jurídico de extemporaneidad.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara, que **el acto de promulgación tardío de la Ley 2 de 1981 es Inconstitucional.**”

De la jurisprudencia citada se colige **que lo que se declaró inconstitucional, fue el acto de promulgación tardío de la Ley 2 de 1981**, más no así la propia Ley 2 de 1981, ya que no se hizo un desglose de los 75 artículos contenidos en dicha ley, para su debida confrontación con la norma constitucional.

Por su parte, es importante señalar que el artículo 35 de la **Ley 58 de 29 de julio de 1998**, “por la cual se establece la División Político-Administrativa de las Provincias de Coclé,

Herrera, Los Santos y Veraguas, y se crean Nuevos Corregimientos”, **se encuentra vigente**, con excepción **del numeral 5 que se refiere a los límites del distrito de Las Tablas con el distrito de Guararé, cuya vigencia está sujeta al cumplimiento de lo establecido en el párrafo transitorio**, en lo referente al nombramiento de una comisión de alto nivel que se encargaría de dirimir el diferendo entre los límites de estos dos distritos. Veamos:

“5...

Parágrafo Transitorio. La división política y administrativa con el Distrito de Guararé **seguirá rigiéndose por lo normado en el Código Administrativo**, hasta que la comisión de alto nivel nombrada por el Órgano Ejecutivo dirima el diferendo entre los límites de los distritos de Las Tablas y Guararé”.

De acuerdo a la normativa expuesta, esta Procuraduría, es de la opinión que el numeral 5 del artículo 35 de la Ley 2 de 21 de octubre de 1981, se encuentra vigente, hasta tanto, no se cumpla con lo dispuesto en el párrafo transitorio del numeral 5 del artículo 35 de la Ley 58 de 29 de julio de 1998.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y respeto.

Atentamente,

**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au