

- 2 -

, 26 de julio de 1995.

Directiva del Consejo Provincial en la misma. Los Representantes de Corregimientos de Peñón, Antón y Agua Blanca por ejemplo no podrán optar a formar parte HONORABLE REPRESENTANTE del artículo 3 de la Ley 51 PEDRO CASTILLO G. Presidente del Consejo Provincial de Coclé. Presidente de elegir y ser elegidos E. S. D. la Junta Directiva del mencionado

ARTICULO 8. El Consejo Provincial

elección cada año, del seno de los Honorable Representante de Corregimientos al Presidente y su Junta Directiva y que

Me refiero a su consulta contenida en Nota No. 406 CPC calendada 17 de julio último, en la que se plantean cuatro (4) interrogantes relacionadas con el procedimiento que debe seguir el Consejo Provincial al tenor de lo dispuesto en la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, para el escogimiento de su Junta Directiva.

Con relación a su primera interrogante, coincidimos con su opinión en cuanto a la ilegalidad de la Resolución No. 1 del 2 de septiembre de 1994. Según el Considerando de la mencionada Resolución, con la misma se busca lograr la participación de los Representantes de Corregimientos de los distintos Circuitos Electorales de la Provincia de Coclé en la Junta Directiva del Consejo Provincial, mediante el mecanismo de la "alternabilidad".

Para ello, se estableció en el artículo 1 que cada Circuito tendría el derecho de ocupar la Junta Directiva del Consejo Provincial durante un período completo y con sus propios Representantes de Corregimientos, con excepción del Circuito 2-3 representado por Natá, Olá y la Pintada; al cual le corresponderá ocupar la citada Junta Directiva durante dos (2) períodos completos por el hecho de tener la mayor cantidad de Representantes. En el artículo 2, se estableció el orden en que los Circuitos Electorales se ocuparían de la Junta Directiva del Consejo Provincial, que iba desde el Primero de septiembre de 1994 hasta el 31 de agosto de 1999; así, en el artículo 3 se dispuso la forma en que cada Circuito Electoral realizaría las elecciones internas para escoger a los Representantes de Corregimientos que formarían parte de la Junta

Directiva del Consejo Provincial elegirse de la misma. Los Representantes de Corregimientos de Panamá, Antón y Agudulce, por ejemplo, no podrán optar a formar parte de la Junta Directiva, ni todas estas disposiciones contravienen el contenido del artículo 3 de la Ley 51 del 12 de diciembre de 1984, cuyo texto establece lo que a continuación copiamos:

para conferir la Junta Directiva del mencionado organismo provincial, cuantas veces así lo deseen.

**ARTICULO 8. El Consejo Provincial**  
elegirá, cada año, del seno de los Representantes de Corregimientos al Presidente y su Junta Directiva y que en nombrará Comisiones de Trabajo reglamentadas que tengan plasmado la norma que en su totalidad o de inconstitucionalidad o de integrada por Representantes de Corregimientos. Habrá un Secretario General y un Tesorero que serán elegidos entre los Representantes de Corregimiento, por lo que deberá cumplir lo dispuesto en dicha Resolución hasta tanto no haya un pronunciamiento al respecto.

De acuerdo con la norma transcrita, la Junta Directiva del Consejo Provincial debe elegirse de la totalidad de los Representantes de Corregimientos, es decir, de la totalidad de los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia, quienes forman parte del Consejo Provincial, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 3 de la misma Ley. En Panamá rige el principio de presunción de legalidad, conforme con el artículo 15 del Código

Las normas antes mencionadas de la Resolución No. 1 del 2 de septiembre de 1994, infringen el ya citado artículo 8, en virtud de que las mismas pretenden que la Junta Directiva del Consejo Provincial sea elegida cada año y en forma respectiva del grupo de Representantes de Corregimientos que forman parte de cada uno de los Circuitos Electorales de la Provincia de Coclé y no de la totalidad (es decir, del seno) de los Representantes de dicha Provincia en las

leyes.

La situación planteada, estimamos es contraria al derecho que tiene todo Representante de Corregimiento de formar parte de la Junta Directiva del Consejo Provincial, de en cualquiera de cada uno de los cinco

periodos, previa quiebre de escogerse de la misma. Los Representantes de los Corregimientos de Penonomé, Antón y Aguadulce, por ejemplo, no podrán optar a formar parte de la Junta Directiva, sino una sola vez en cinco años y dentro del periodo en que previamente estableció la Resolución que les correspondería, con lo cual se les restringe o limita su derecho de elegir y ser elegidos para conformar la Junta Directiva del mencionado organismo provincial, cuantas veces así lo deseen.

2. Sentencia de 26 de septiembre de

No obstante lo expuesto, debemos dejar plasmado que en nuestro sistema jurídico toda norma reglamentaria, aunque tenga vicios de ilegalidad o de inconstitucionalidad debe ser observada y aplicada por los servidores públicos, toda vez que se encuentra amparada por la presunción de su legalidad inherente a todas las actuaciones administrativas. Por lo que deberá cumplirse con lo dispuesto en dicha Resolución hasta tanto no haya un pronunciamiento al respecto.

o consagra el artículo 15 del

Sobre este punto, la Honorable Corte Suprema de Justicia ha dejado expresado los siguientes criterios:

Administrativa) acar por esa misma

1. Sentencia de 22 de noviembre de 1983.

3. Sentencia de 1ro de marzo de 1994.  
"En Panamá rige el principio de presunción de legalidad, conforme con el artículo 15 del Código Civil, del tenor literal siguiente:

ARTICULO 15: Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, siempre y cuando sean contrarios a la Constitución o las leyes. presente "el principio de ilegalidad" como uno de los presupuestos que quiere decir que mientras no se haya declarado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de la Justicia (quien rati ejerce

privativamente la que guarda de la legalidad) que el Decreto N° 28 de 1974 es ilegal, éste rige y se presume legal". C.S.J. Sentencia de 22 de noviembre de 1983. Sala Tercera (Contencioso-Administrativa). Reg. col. Jud. noviembre de 1983. págs. 103-104.

2. Sentencia de 25 de septiembre de 1990. "Re cuerda la Sala, que en la Administración Pública rige la presunción de legalidad y que mientras una disposición normativa no sea declarada contraria al derecho, los actos la que norma se fundamentan en tal disposición son válidos a tenor de lo que establece o que consagra el artículo 15 del Código Civil." concretos de una (CSJ. Sentencia de 26 de septiembre de 1990. Sala Tercera (Contencioso-Administrativa). dictadas por esa misma autoridad. (CARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho

3. Sentencia de 1ro. de marzo de 1994 arte General. Undécima Edición.

La Sala pasos a exponer las siguientes consideraciones. El acto impugnado a lo que constituye una resolución que reglamenta el artículo 35 de la Ley 24 de 1963. Dicho artículo es el mismo que la parte demandante considera ha sido infringido por las disposiciones acusadas de ilegales. En torno al tema de los reglamentos debemos tener presente "el principio de legalidad" como uno de los presupuestos básicos del Derecho Administrativo y de un Estado de Derecho. El principio de legalidad de la actividad administrativa lo desarrolla e requiere una norma

define muy acertadamente el tratadista español Fernando Garrido Falla cuando señala que dicho principio "es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, la más importante de las columnas sobre que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo. No solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica de la división de poderes y por el mayor valor formal que a los actos del poder legislativo se concede, sino asimismo el respeto absoluto en la producción de las normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad." (GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. Editorial Tecnos. España, 1989).

Nótese (p.175), que en nuestro Derecho Positivo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es el organismo que Al respecto, cabe señalar que guarda de la legalidad tanto las actas y leyes emitidas por lo que es dicha reglamentos, ya constituyen fuentes de conocimiento en tal sentido escritas del derecho administrativo y, dado que esta materia tiene como uno de sus principios básicos el de la legalidad, hay que tomar en cuenta que está relacionado que dicho principio alcanza no sólo efectiva del Consejo Provincial, las actuaciones administrativas artículo 8 antes trae los funcionarios públicos como legida cada año del tales, sino también de los reglamentos, con lo cuales disposiciones reglamentarias que han de elegirse para un administración expida en vías a desarrollar o regular una norma

En relación con la tercera interrogante que nos formula se legal existente, para lo cual se si que nos formula se debe tener presente que dicha Provincial puede invitar a reuniones extraordinarias o reglamentación no podrá exceder el texto ni el espíritu de la Ley que al mediar invitación pretendé reglamentar. Para responder a esta interrogante debemos partir del hecho de que el Asesor Legal del Consejo Provincial no forma parte de este organismo, por tanto no tiene derecho a participar en las sesiones salvo que ésta como invitado jurídicamente a límites que no del Consejo deben ser violado. Estos límites se deberá derivar, de una parte, del principio constitucional de la reserva de la Ley, de otra, de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto éstos de la Provincia 1934, ni como límites que se derivan de la propia naturaleza de los que autoriza la reglamentación, deben señalarse los siguientes: 1. Los reglamentos noiendo que la Ley el pueden derogar ni modificar el derecho a vos, este contenido de las leyes formales, decretos-leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía."

(GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Ob. cit., tal como lo p.241) Constitución Provincial por mayoría general de votos le extienda la cortedad.

Nótese pues, que en nuestro Derecho Positivo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es el organismo que ejerce de manera privativa la guarda de la legalidad de los actos, administrativos, por lo que es dicha corporación la que debe emitir pronunciamiento en tal sentido, esas al Presidente o a los miembros del Consejo Provincial, antes de la próxima reunión.

En cuanto a la segunda interrogante, que está relacionada con el período de la Junta Directiva del Consejo Provincial, debemos señalar que el artículo 8 antes transcritos dispone que ésta debe ser elegida cada año del seno de los Representantes de Corregimientos, con lo cual queda entendido que la misma debe elegirse para un período de un año. anteriormente transcrita, se colige que el Asesor Legal únicamente puede asistir a

- 7 -

, 26 de julio de 1993.

En relación con la tercera interrogante, que nos formula sobre si el Asesor Legal del Consejo Provincial puede intervenir en las reuniones ordinarias o extraordinarias de este organismo, sin mediar invitación de la Junta Directiva? Para responder a esta interrogante debemos partir del hecho de que el Asesor Legal del Consejo Provincial no forma parte de este organismo y, por tanto, no tiene derecho a participar de tales sesiones, salvo que asista como invitado especial a requerimiento de la Junta Directiva del Consejo o que asista con cortesía de sala, la que deberá solicitar previamente al Presidente o a los miembros del Consejo Provincial, tal como se desprende del artículo 35 del Reglamento Interno del Consejo Provincial de Coclé, el cual es del tenor siguiente:

Reglamento Interno del Consejo Provincial de la Provincia de Coclé. De tal manera que ni la Ley 51 de 1984, ni el Código Judicial establecen voz en el Consejo Provincial.

a. Los miembros del Consejo Provincial establecidos por este reglamento y por la Ley 51 del 12 de diciembre de 1984. Esta sería a todos los efectos una Resolución General al

b. Las personas que asisten como invitados especiales;

Finalmente, los consejeros jurídicos y los servidores públicos administrativos, tal como lo establece el artículo 5 de la Constitución, de votos le extienda la cortesía del Código Judicial, de la sala.

PARAGRAFO: Para conceder la cortesía de sala, se requiere hacer la solicitud por parte de los interesados al Presidente o a los miembros del Consejo Provincial, antes de la próxima reunión ordinaria, a fin de que sea presentada en esta para su decisión. Se otorgará la cortesía de la sala en forma inmediata solo en casos especiales."

Atentamente,  
De conformidad a lo anteriormente transcurrido, se colige que el Asesor Legal únicamente puede asistir a

PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Añf., el artículo 2º de la Ley 17 sostiene lo que a continuación se plasmas: - 8 - , 26 de julio de 1995.

"ARTICULO 2. El artículo 15 del Decreto las sesiones del Consejo Provincial en calidad de invitado especial o con cortesía de la sala, en ambos casos tendrá participación con derecho a voz solamente, indistintamente de que tenga la permanencia en el cargo o que solo este contratado por período determinado.

Dirección de Aeronáutica Civil  
Asignación Civil. D.R. ausencia  
E.

Respecto a la última interrogante formulada y, que se refiere a que si el Consejo Provincial puede mediante Resolución habilitar a un Concejal para que pueda votar en las reuniones del Consejo? Según se infiere del artículo 3 de la Ley 51 de 1984, que al dada final dice "y los Concejales de los respectivos distritos de las Provincias, quienes tendrán derecho a voz. De forma similar se expresa el artículo 3 del Reglamento Interno del Consejo Provincial de la Provincia de Coclé. De tal manera que ni la Ley 51 de 1984, ni el Reglamento Interno del Consejo Provincial de Coclé contienen disposición especial al respecto que autorice la emisión de una Resolución a fin de facultar a determinado Concejal para que pueda votar, siendo que la Ley claramente señala que sólo tendrán derecho a voz, esto significa que de elaborarse tal Resolución ésta sería a todas luces ilegal. Por General al ausentarse debe emitir una resolución, en la cual deja a cargo.

Finalmente, en muestra a calidad de consejeros jurídicos a los servidores públicos administrativos, tal como lo consagran, el artículo 217 numeral 5 de la Constitución Nacional y 346 numeral 6, 348 numeral 4 del Código Judicial; nos permitimos hacer un llamado de atención en el sentido de que se utilicen los medios idóneos para solicitar la suspensión del acto calificado de ilegal, esto es, recurrir por la vía contencioso-administrativa, en virtud de que le corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocer y decidir estos casos tal como se encuentra señalado en el artículo 98 numeral 2 del Código Judicial de la República de Panamá.

La Dirección de Aeronáutica Civil como entidad autónoma, esperamos haberdiabsuelto a las de interrogantes formuladas a este Despacho. Posteriormente la Ley 27 de 26 de febrero de 1973, modifica y adiciona el Decreto de Gabinete N°.13 de 1969.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.