

, 27 de septiembre de 1993.

Honorable Consejal  
**MICDALIA DE PINEDA**  
Presidente del Consejo  
del Municipio de Panamá.  
E. S. D.

**Honorable Consejal:**

Nos referimos en esta ocasión a su Oficio No. CMPP/125/93 recibida el 20 de septiembre retropróximo, ligada a la situación imperante en cuanto a la asistencia del Alcalde a las sesiones del Pleno del Consejo Municipal, lo mismo que los Directores Municipales y demás funcionarios a quienes se les establece la obligatoriedad cuando sean citados a las sesiones de las Comisiones.

Para responder adecuadamente a su consulta, queremos recordarle, que mediante auto de 8 de mayo de 1992, la Corte Suprema de Justicia, declaró Inconstitucional el Decreto Ley No. 21, de 21 de noviembre de 1989, por el cual se modifica la Ley No. 106, de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley No. 52, de 12 de diciembre de 1984, sobre Régimen Municipal.

Ahora bien, según opinión legal que usted adjunta a la consulta (Opinión Legal del Abogado Consultor del Consejo Municipal de Panamá), éste señala o cita el numeral 9 del artículo 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984; no obstante tal excerta legal dejó de existir a la vida jurídica, en base a la Inconstitucionalidad decretada por la Corte Suprema de Justicia.

En ese mismo sentido, dejaron de existir los artículos 16 y 34 de la misma Ley No.106 ya citada, los cuales conjuntamente con el artículo 45 numeral 9, regulaban el tema de la consulta en comento.

Una vez pronunciada la Inconstitucionalidad del Decreto-Ley No. 21 de noviembre de 1989, las normas que fueron suspendidas indefinidamente en sus efectos, recobrarán su vigencia; no obstante, esto no quiere decir que son todas las excertas legales de la Ley 52 de 1984, que vuelven a la vida jurídica, puesto que fueron varios los artículos que fueron modificados y derogados por el Decreto-Ley No. 21 de 1989 y pierden eficacia jurídica en virtud de su inconstitucionalidad declarada.

Se desprende así de la norma, el indicativo expreso, que al derogarse y modificarse ciertos artículos de la Ley No. 106 de 1973, modificados por la Ley No. 52 de 1984, que estas normas no volverán a regir sino que deberá crearse una nueva ley que regule los artículos que fueron modificados y derogados con el Decreto-Ley No. 21 de 1989.

En este sentido observemos lo que dispone el Artículo 37 del Código Civil, que en su tenor expresa:

**"ARTICULO 37.-** Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor."

Al observar los procedimientos que concurrieron y, los establecidos, se desprende de los mismos la existencia de un vacío legal hasta el momento, al no poderse aplicar las normas decretadas inconstitucionales.

Veamos ahora, ante tales circunstancias lo que operaría en materia de la Potestad Reglamentaria.

El Organó Legislativo posee en principio la facultad para expedir leyes, sin embargo este poder no es absoluto toda vez que la Administración también puede emitir reglamentos, en el ejercicio de su Potestad Reglamentaria; reglamentos que han de normar aspectos específicos para el mejor desenvolvimiento de la vida en sociedad; estos no pueden contrariar, modificar o abrogar una ley, y la autoridad que los emite no debe desbordar su competencia o invadir la que ha sido atribuida a otra autoridad jerárquica.

Como es de su conocimiento, existen en nuestro derecho positivo, tres tipos de reglamentos a saber; los Reglamentos de Ejecución, Reglamentos Autónomos e Independientes y los Reglamentos de Necesidad o Urgencia.

De los tres tipos de Reglamentos mencionados en el párrafo anterior, el que nos interesa para la aplicación a la respuesta a su consulta, lo es el Reglamento Autónomo o Independiente. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha declarado recientemente que son:

" ... los que no se dictan propiamente para desarrollar o ejecutar una ley concreta o alguno de sus preceptos, sino para suplir -como viene dicho- un vacío normativo. La causa que legitima en estos casos la actuación de la Administración es la necesidad de satisfacer el interés público y, en el caso particular de este negocio, la de atender el claro mandato de la Constitución al Organó Ejecutivo para que nombre al Gerente de los Casinos Nacionales (artículo 179, numeral 11), todo ello dirigido a asegurar la realización del "fin (constitucional) de asegurar la eficiencia de las funciones administrativa," al que se refiere el

numeral 12 del artículo 153. Así las cosas, la solución del caso concreto, por no encontrarse prefigurada en alguna norma, no podrá responder al mecanismo de la predeterminación que usualmente emana de la voluntad del legislador, sino que será regida por el ordenamiento jurídico considerado en su totalidad." (Sentencia de 4 de julio de 1992).

En consecuencia y supletoriamente, dada las circunstancias emanadas en virtud de la inconstitucionalidad declarada por la Corte Suprema de Justicia con respecto al Decreto-Ley No. 21 de 21 de noviembre de 1989, se deberá aplicar lo estatuido en el Acuerdo No. 8 de 27 de marzo de 1979, por el cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Panamá, Capítulo Tercero (De la Discusión) artículo 88, que en su tenor señala lo siguiente:

**"ARTICULO 88:** Deberán asistir con derecho a voz, a las sesiones del Consejo Municipal, además del Alcalde, el Tesorero, el Auditor Municipal, el Ingeniero Municipal y el Abogado Consultor del Consejo Municipal, o cualquier otro funcionario que el Concejo cite.

**PARAGRAFO:** Los Directores Municipales deberán asistir obligatoriamente, a las sesiones ordinarias o extraordinarias del Concejo y a las reuniones de las (sic) Comisiones a las cuales son citados."

Con relación a su segunda interrogante, la cual versa sobre la sanción que corresponde al Alcalde y a los Directores Municipales que no asisten a las Sesiones del Consejo Municipal, podemos señalarle que después de haber realizado un análisis completo tanto de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 como del Acuerdo No. 8 de 27 de marzo de 1979, por el cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Municipal, en todos sus artículos pudimos concluir que en la primera ley citada y con relación a esta materia, los artículos que pudieron dar una respuesta más apropiada a su inquietud, se

encuentran derogados en la actualidad, por ende no hay nada que regule tal materia.

En lo que respecta a lo estatuido en el Acuerdo No. 8 de 27 de marzo de 1979, el mismo contempla en su Artículo 88 en el Parágrafo, la obligatoriedad de los Directores Municipales para asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo, más no así, la posible sanción o correctivo al incumplimiento de lo estatuido.

Basados en el principio Constitucional consagrado en el Artículo 31 de la Carta Magna, podemos observar que como bien señaláramos anteriormente, existe la disposición que obliga a los Directores a asistir a las sesiones, pero no establecen las sanciones a tal incumplimiento y aunado a ese hecho, lo establecido en ya citado artículo 34, concluimos de manera muy objetiva que no hay sanción alguna a tal comportamiento, toda vez que las mismas leyes así no lo han establecido.

Consecuencia de este hecho, se genera por segunda vez un vacío o laguna legal, toda vez que no existe tipificación punible a las que podrían ser en un momento dado las faltas y sus correspondientes sanciones aplicables.

Este Despacho es del criterio que entre los Alcaldes, Consejales, Directores Municipales y demás funcionarios que componen los Municipios a cualquier nivel o sector del país, debe existir un ambiente de cooperación, un alto grado de responsabilidad ética y profesional que conlleve a una excelente armonía de trabajo entre los mismos, evitando así cualquier tipo de discrepancia laboral, que pueda afectar el buen funcionamiento en la administración pública.

En espera de haber disipado sus dudas, nos suscribimos dejando el camino abierto para cualquier aclaración adicional.

Antentamente,

**LIC. DONATILO BALLESTEROS S.**  
**PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.**

14/ichdef.