

, 2 de septiembre de 1992

Licenciado  
Victoriano A. Gavidia.  
Abogado Consultor del  
Consejo Municipal de Colón  
E. S. D.

Licenciado Gavidia:

Acuso recibo de su nota s/n fechada 14 de agosto de 1992, en la cual se sirve formular una serie de preguntas relacionadas con el Presupuesto Municipal, las que específicamente dicen lo siguiente:

PRIMERA INTERROGANTE:

"Se aprobó el Acuerdo 101-40-17 que establece el Presupuesto del año 1992. Desde su aprobación (9 de julio de 1992), El Alcalde del Distrito de Colón se ha opuesto a la ejecución del mismo e inclusive ha impartido la orden concreta en tesorería para que el mismo no se lleve a la práctica, basando su acción en supuesta ilegalidad de la aprobación del acuerdo. Por otro lado, el Alcalde ha impartido instrucciones para que se siga ejecutando el Presupuesto de 1991. ¿Es legal la actuación u omisión del Alcalde ante el Acuerdo 102-40-17?"

- Debe manifestarse que esta Procuraduría no tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad o no de los actos administrativos, ya que es competencia exclusiva de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, quien tiene asignada la jurisdicción contencioso administrativa, resolver sobre estos aspectos previa presentación de la demanda correspondiente.

Comoquiera que en los casos que se interponen acciones de nulidad por ilegalidad de los actos, se nos corre traslado a fin que expongamos nuestro criterio, nos resulta imposible legalmente atender su solicitud, porque de presentarse la demanda de nulidad nos veríamos impedidos por haber opinado sobre el tema. Las nos razones que hemos expuesto, a saber:

1- La competencia exclusiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos.

2- Pronunciarnos previamente sobre el tema, nos ubica en la posición de recomendarle la interposición de las acciones que a bien tengan ante la Sala de la Corte Suprema de Justicia cuando estimen que cualquier acto que les afecte es ilegal.

SEGUNDA INTERROCANTE:

¿El sólo hecho de interponer el recurso faculta al Alcalde o a cualquier funcionario o ciudadano para que deje cumplir el acuerdo recurrido?

A este respecto, es nuestro deber señalarle que el acuerdo se considerará válida o legal hasta que una autoridad competente lo declare nulo o ilegal, y ello es así, ya que en nuestro ordenamiento jurídico los actos administrativos se presumen legales, es decir, están revestidos de los que en Derecho se llama principio de legalidad.

La jurisprudencia panameña se ha referido al principio de legalidad, en estos términos:

- a) Sentencia de 23 de junio de 1964.  
"Se presume la legalidad de todos los actos de la administración por la sencilla razón de que la administración está sujeta en su actividad a la norma jurídica. Por esa misma razón y porque la administración obra en nombre propio, sus actos llevan implícita la ejecutoriedad"
- b) Sentencia de 14 de noviembre de 1966.  
"En el estado de derecho rige el principio de la legalidad de los actos de la Administración. Este principio, por una de sus fases, supone que tales actos tomada esta voz en su sentido más lato son legales mientras una instancia revisora no los declare contradictorios a la Ley, y por la otra faz, obliga a la administración de desarrollar toda su actividad dentro de los límites formales del ordenamiento jurídico; señalados por las normas de competencia o, de otra manera llamadas atribuciones. Fuera de ésta la arbitrariedad que no es discreción de la cual, como se dijo ya sólo puede hablarse cuando un órgano formalmente competente llena

discrecionalmente de contenido los actos de aplicación para los cuales está expresamente autorizado".

c) Sentencia de 22 de noviembre de 1983.

"En Panamá el principio de resunción de la legalidad, conforme con el artículo 15 de Código Civil, del tenor literal siguiente "Artículo 45: las órdenes y demás ejecutivo del Gobierno, expedido en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarias a la Constitución o las leyes."

Lo que quiere decir que mientras no se hayan declarado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (quien ejerce privativamente la guarda de la legalidad) que el Decreto No.28 de 1974 es ilegal, éste rige y se presume legal."

TERCERA INTERROGANTE:

¿La derogación del mismo (se entiende el Decreto Ley 21 de 1989) implica o no el retorno a la vida jurídica de las normas que habían sido afectadas por este?

Ahora bien, en cuanto a la situación que se nos plantea, en torno a la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley 21 de 1989, tenemos que existe un vacío legal con relación a los artículos de la Ley 106 de 1973, que fueron modificados y derogados por dicho decreto, y ello es así, ya que ellos no recobran su vigencia a raíz de dicha declaratoria, al tener literal del artículo 37 del Código Civil, dice así:

Artículo 37: Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolido 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.

Así pues, al modificarse y derogarse ciertos artículos de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, estas

-4

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, tal como se prevé en el artículo 37 del Código Civil.

Debo indicarle que ello no significa en lo absoluto que el Consejo Municipal desaparece, por cuanto que la propia Constitución le da vida y se mantienen vigentes algunos artículos con los cuales pueden desarrollar alguna función siempre que se tenga el cuidado de no violentar la Constitución. Hasta que se emita una nueva ley que sustituya las normas derogadas con la Sentencia de 8 de mayo de 1992, quedan imposibilitadas las autoridades, tanto del Consejo Municipal como la Alcaldía para desenvolverse en forma normal.

En la actualidad se trabaja en la confección del respectivo proyecto y hay optimismo en cuanto a la posibilidad de que en la próxima legislatura pueda ser debatido.

Así dejo contestado su Oficio y espero haberle ilustrado sobre la situación actual.

Atentamente,

Licda. Janina Small  
Procuradora de la Administración  
(suplente)

/ag