



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 01 de marzo de 2023.

C-VE-002-23

Licenciado

Alberto Melamed

Presidente Del Consejo Provincial

Provincia de Veraguas

E. S. D.



Ref.: Consejo Provincial, escrita con -c- o -s-.

Honorable Presidente:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el Procurador de la Administración, y sobre la base que, el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*”, al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su nota No.CPV-252 con fecha 06 de febrero de 2023, recibida en este Despacho el 08 de febrero de 2023, mediante el cual consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, lo relativo a la escritura correcta de la palabra “Consejo”, utilizando la letra “s” o “c”, nombre del organismo provincial que dirige el consultante e identificado con el logo “Consejo Provincial de Veraguas”.

Frente al tema consultado es oportuno señalar, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, antes citado, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

En opinión de la Secretaría Provincial de Veraguas, de la Procuraduría de la Administración, damos respuesta a su interrogante señalando que Consejo Provincial se debe escribir utilizando la letra -s-, por ser, a nivel provincial, un órgano consultivo y asesor.

Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:

Procedemos a desarrollar nuestra respuesta al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:



I. Constitución Política

Que el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Panamá, vigente, establece:

“Artículo 254. En cada Provincia funcionará un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento, teniendo estos últimos únicamente derecho a voz. Cada Consejo Provincial elegirá su Presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de Corregimientos y dictará su reglamento interno. El Gobernador de la Provincia y los Alcaldes de Distritos asistirán con derecho a voz a las reuniones del Consejo Provincial.” (Lo resaltado es nuestro)

En tal sentido, se puede concluir que, el Consejo Provincial es un organismo de consulta, como antecedente tiene su origen en el Consejo Provincial de Coordinación, existente en la Constitución de 1972 hasta la reforma de 1983; en donde la Comisión de Reformas a la Constitución de 1972, luego de examinar integralmente la norma, incluyó nuevos artículos, que entre ellos, se crea el Consejo Provincial de Coordinación, conformado por los Representantes de Corregimiento y los miembros de la Junta Técnica Provincial, para atender el desarrollo comunitario, por lo que se caracteriza en ser un organismo consultivo de los gobiernos locales y nacionales.

Presentamos, para mayor ilustración, un extracto de aquella Constitución Política de 1972, obsérvese que se utiliza Consejo Provincial con “s”:

“ARTICULO 206.-En cada provincia funcionará un Consejo Provincial de Coordinación, que promoverá, coordinará y conciliará las actividades oficiales y servirá como órgano de consulta. Formarán parte de este Consejo los Representantes de Corregimientos y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento.” (Lo resaltado es nuestro)

Ofrecemos también, un extracto del Pliego de reformas Constitucionales, del Acto Constitucional de 24 de abril de 1983, tal como quedó de acuerdo a la modificación por el artículo 7 del Acto Constitucional de 1983, que incorpora un nuevo Título denominado Regímenes Municipal y Provincial que será el VIII, con tres capítulos cuyas denominaciones son las de Representantes de Corregimientos, Régimen Municipal y Régimen Provincial; obsérvese que se utiliza Consejo Provincial con “s”:

“ARTICULO 206.-En cada provincia funcionará un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento, teniendo estos últimos únicamente derecho a voz. Cada Consejo Provincial elegirá su Presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de Corregimientos y dictará su



reglamento interno. El Gobernador de la Provincia y los Alcaldes de Distritos asistirán con derecho a voz a las reuniones del Consejo Provincial"

Posteriormente, se puede observar en el Texto Único, ordenado por Resolución No.40 de 26 de mayo de 1995, publicado con el objeto de resumir en un sólo texto las reformas a la Constitución Política, a saber: Actos Reformatorios de 1978, Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994, que en su artículo 251, mantiene el término Consejo Provincial con la letra "s".

Que luego, el Texto Único de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, es publicado por disposición expresa del **Decreto Ejecutivo número 672 de 11 de noviembre de 2004**. Dicho Texto Único ordena los artículos del texto constitucional, junto a los nueve artículos nuevos que resultan de la reforma operada por el Acto Legislativo número 1 de 27 de julio de 2004, en una numeración corrida de artículos; además explicamos que, en la nota presentada por la Comisión de Estilo, designada mediante Resolución No.76 de 26 de octubre de 2004, por el Pleno del Órgano Legislativo, encargada de elaborar el nuevo Texto Único, explica que también procedieron a efectuar correcciones gramaticales y de forma que por error involuntario aparecen en la Gaceta Oficial No. 22,796 de 2 de junio de 2005, a efectos de contar con una única fuente oficial, y también con base en el Texto Único publicado en Gaceta Oficial No.19,815; y es a partir de este Texto Único, producto del Acto Legislativo número 1 de 27 de julio de 2004, que se corrige errores involuntarios, gramaticales y de forma, que comienza a observarse en la Constitución, el término Concejo Provincial, utilizando la letra "c".

Que seguidamente en la norma Constitucional vigente, se detallan las funciones del Consejo Provincial en el siguiente tenor:

*"Artículo 255. **Son funciones del Concejo Provincial**, sin perjuicio de otras que la Ley señale, las siguientes:*

- 1. **Actuar como órgano de consulta** del Gobernador de la Provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general.*
- 2. Requerir informes de los funcionarios nacionales, provinciales y municipales en relación con asuntos concernientes a la Provincia. Para estos efectos, los funcionarios provinciales y municipales están obligados, cuando los **Concejos Provinciales** así lo soliciten, a comparecer personalmente ante éstos a rendir informes verbales. Los funcionarios nacionales pueden rendir sus informes por escrito.*
- 3. Preparar cada año, para la consideración del Órgano Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución.*
- 4. Supervisar la marcha de los servicios públicos que se presten en su respectiva Provincia.*
- 5. **Recomendar a la Asamblea Nacional** los cambios que estime convenientes en las divisiones políticas de la Provincia.*
- 6. Solicitar a las autoridades nacionales y provinciales estudios y programas de interés provincial.*

*Artículo 256. **El Concejo Provincial** se reunirá en sesiones ordinarias una vez al mes, en la capital de la Provincia que el **Concejo** determine, y en*



sesiones extraordinarias cuando lo convoque su Presidente o a solicitud no menos de la tercera parte de sus miembros.

Artículo 230. Los Representantes de Corregimiento no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, como miembros del **Concejo Provincial**.

Artículo 165. Las leyes serán propuestas

1. Cuando sean orgánicas:

a...

b..

c...

d...

2. Cuando sean ordinarias:

a...

b...

c. **Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.**

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los **Concejos Provinciales** y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos. Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.”

(Lo resaltado es nuestro)

II. Ley 51 de 1984

Que la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, “Por la cual se regula el funcionamiento de los **Consejos Provinciales**, de conformidad con los artículos 251, 252, y 253 de la Constitución Nacional se subroga la Ley 50 de 26 de junio de 1973”, publicada en Gaceta Oficial 20,212 del 27 de diciembre del mismo año, establece:

Artículo 1 de la Ley 51 de 1984, tal como quedó modificado por el artículo 76 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015:

“Artículo 1: El Consejo Provincial y/o Comarcal dará seguimiento a las actividades del gobernador y de la Junta Técnica, **y será el foro de concertación de la política pública de la provincia.**”

Artículo 3 de la Ley 51 de 1984, tal como quedó modificado por el artículo 158 de la Ley 37 de 2009 y el artículo 77 de la Ley 66 de 2015:

“Artículo 3. **El Consejo Provincial estará integrado, además de lo señalado en la Constitución Nacional, por:**

1. Los Diputados de la Asamblea Nacional que hayan sido elegidos en la circunscripción de la provincia, quienes asistirán con derecho a voz.
2. Los miembros de la Junta Técnica, quienes asistirán con derecho a voz.
3. Los Concejales de número de los respectivos distritos, quienes asistirán con derecho a voz.

4. Las autoridades tradicionales, según sus cartas orgánicas.



5. Un delegado de la comunidad de cada uno de los distritos que conforman la provincia, escogido de los representantes de las Juntas de Desarrollo Local acreditado ante el Consejo Municipal y ante la Junta de Desarrollo Municipal con derecho a voz.”

“Artículo 4: **Las funciones del Consejo Provincial son:**

1. **Actuar como órgano de consulta** del Gobernador de la provincia de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general

2...

3...

...”

(Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Por lo antes transcrito, resulta oportuno sintetizar los extractos de una reciente Consulta Administrativa emitida por conducto de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Procuraduría de la Administración, donde resalta una característica primordial, que permite distinguir al consejo municipal y a los Concejales, de otros entes u organismos, “...**es la función deliberativa**, como lo prevé el artículo 79 de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, y cuyos miembros de forma particular reciben la denominación de concejal”, porque “... En el cumplimiento de la función de concejal, los representantes de corregimiento gozan de las prerrogativas que le establece el artículo 22 de Ley 106 de 1973”. Lo resaltado es nuestro. (Cfr.C-SAM-012-23 de 27 de febrero de 2023).

En este orden de ideas, se desprende otra distinción en relación a su estructura e integrantes, cuando al hablar de los miembros del Consejo Provincial, “... el artículo 254 de la Constitución, y el artículo 3 de la Ley 51 de 1984, **hace al representante de corregimiento, parte de este órgano consultivo provincial, más no utiliza el concepto de concejal, sino integrantes...**”. (Cfr.C-SAM-012-23 de 27 de febrero de 2023)

En cuanto a la **función reglamentaria**, es otra de la característica que también permite distinguir al consejo municipal y a los Concejales, de otros organismos como el consejo provincial, así se muestra en la siguiente consulta C-SAM-08-23 de 13 de febrero de 2023:

“...

Tal como se indicó antes, los concejos están facultados para dictar acuerdos que tienen **carácter reglamentario** y fuerza de ley dentro del distrito. Además, dentro de esas mismas funciones reglamentarias, señala el artículo 17, numeral 31 de la Ley 106 de 1973, está la de ejercer todas las competencias señaladas por la Constitución, las leyes y su reglamento, El artículo 42, establece que los Concejos adoptarán por medio de las resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerá en su reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley; ...

“...

En ese orden, se ha de observar lo dispuesto en el Artículo 79 de la Ley 37 de 2009, sobre el alcance de las funciones que ejerce cada órgano de gobierno municipal, constituidos por las instancias de poder, deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria, las que desempeñarán sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y la presente Ley, con lo que



queda claro, la separación de las funciones municipales.” (Lo resaltado es nuestro)

Que en referencia a las resoluciones, emitidas por los Consejos Provinciales, debido a que carecen de esta **facultad reglamentaria**, es clara al indicar la Ley 66 de 2015, lo siguiente:

“Artículo 68. Siempre que en la Ley 37 de 2009 se lea acuerdos, referido a los del Consejo Provincial, se entenderá resoluciones.”

III. Ley 37 de 29 de junio de 2009

Que la Ley que descentraliza la administración pública, hace mención al Consejo Provincial, a saber:

*“Artículo 42. La provincia es la mayor división política en que se divide el territorio del Estado panameño y posee una Administración Pública provincial, conformada por la Gobernación, **el Consejo Provincial** y la Junta Técnica, que actuarán con sometimiento pleno a la Constitución Política y a las leyes, con respeto mutuo a las autoridades indígenas tradicionales, comarcales y a la autonomía municipal. Para los efectos de esta Ley, cuando se habla de provincia se hace referencia igualmente a las comarcas indígenas legalmente constituidas.*

*Artículo 45. Como uno de los agentes de la descentralización, **el Consejo Provincial** impulsará los traslados de competencias del Órgano Ejecutivo a los Gobiernos Locales que integran su jurisdicción.” (Lo resaltado es nuestro)*

Al respecto, de las concepciones que a través de consulta se ha manifestado, consta en la nota C-139-95 de 18 de julio de 1995, que contiene una referencia valiosa al apuntar que, *“De todo lo dicho se concluye que la palabra “concejo” se refiere única y exclusivamente al órgano legislativo municipal, siendo redundante por tanto escribir “concejo municipal”. Lo correcto a efecto de resaltar el carácter local de la Cámara es escribir “Consejo Municipal”;* conclusión como resultado de las exposiciones presentadas por la profesora panameña Elsie Alvarado de Ricord, y el maestro argentino, Rafael Bielsa, información que en esta ocasión plasmamos, a fin de ejemplificar el escenario que ocurre con el Consejo Municipal, pero esta situación no aplica al Consejo Provincial, por no ser un órgano deliberante, no ejerce una potestad reglamentaria con efectos normativos que fue dictado por el órgano en virtud de una facultad expresamente atribuida por el ordenamiento constitucional o legal previa.

IV. Conclusión

Podemos concluir que, el Consejo Provincial es un cuerpo colegiado público, con fines públicos; primero, porque está incluido en un título de la Constitución Nacional que determina la organización pública provincial y municipal; segundo, porque este ente está conformado por autoridades públicas, como el Gobernador, Alcalde, Representantes de Corregimientos, Diputado, entre otros; y tercero, porque sus



funciones son evidentemente públicas, como preparar el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución, supervisar la marcha de los servicios públicos de la provincia, entre otros como se observa en el artículo 255 de la Constitución. (Cfr. Consulta C-023-98 de 27 de enero de 1998, C-241-02 de 9 de agosto de 2002)

Que los Consejos Provinciales, son considerados como el órgano de consulta de los gobernadores de la provincia, de los Consejos Municipales, de las juntas comunales y de las autoridades nacionales en general; constituyen una organización representativa, al ser el foro de concertación de la política pública de la provincia, actuando como cuerpos asesores y consultivos de los jefes políticos, comprendiéndose entonces, que la voluntad del Consejo Provincial, deviene del consenso de la mayoría de sus integrantes. (Cfr. C-HE-003-21 de 7 de julio de 2021, C-059-01 de 16 de marzo de 2001, C-047-16 de 22 de abril de 2016; artículo 76 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que modifica el artículo 1 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984; C-046-99 de 23 de febrero de 1999).

Que al respecto, en cuanto a la función del Consejo Provincial como facilitadores y cuerpo consultivo, a través de la Nota C-047-16 de 22 de abril de 2016, se señaló:

“... . En la provincia, a través de los Consejos Provinciales y de sus actores se facilitan las distintas acciones que propendan al desarrollo económico, político y social de la mismas, las cuales se adaptan a las exigencias del territorio y de su población en la organización de los servicios administrativos y públicos.

En esa línea de pensamiento, debemos definir qué se entiende por “consejos”, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Elemental del Doctor Guillermo Cabanellas de Torres, la palabra “Consejo” viene del latín consillium, que significa dictamen, opinión o juicio emitido sobre alguna cosa. También se denomina consejo a la junta de personas que se reúnen para deliberar sobre un asunto de interés, y a los cuerpos consultivos y de asesoramiento creados por los gobiernos.” (Lo resaltado es nuestro)

Por consiguiente, valga distinguir Concejo con -c- y Consejo con -s-:

*“...
De esa manera, por derecho propio, el Concejo es la asamblea en que se debaten los asuntos de la ciudad, y el consejo será, cualquier espacio de reunión de una organización, estilando que la palabra vaya acompañada de la denominación que la constituye.” Lo resaltado es nuestro. (Cfr.C-SAM-012-23 de 27 de febrero de 2023)*

De conformidad a las interrogantes planteadas, estimamos conveniente hacerle llegar copia de las notas C-SAM-012-23 de 27 de febrero de 2023, C-139-95 de 18 de julio de 1995, donde la Procuraduría de la Administración, por conducto de la Secretaría de Asuntos Municipales y la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, tuvo la oportunidad de emitir opinión jurídica, respecto a los términos Consejo Municipal y Consejo Provincial.



Esperando de esta manera, haberle orientado objetivamente su consulta, con base a lo que señala el ordenamiento positivo, reiterándole que la orientación vertida por esta Secretaría Provincial, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente,


Jennifer Voukidis A.
Secretaría Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.
JV/
Adjunto/ Lo indicado

