

14 de abril de 1997.

Arquitecto  
RENE E. PANIZA DÍAZ  
Director de Obras y Construcciones  
Municipales de la Alcaldía de Panamá  
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones legales y constitucionales, y en específico como consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, acusamos recibo de oficio numerado DOYCM 058, calendado en esta ciudad el 11 de marzo de 1997.

En esta Consulta usted nos solicita opinión jurídica en torno a "las disposiciones que tiene un funcionario público del Municipio de Panamá, en este caso el Director de Obras y Construcciones, de poder otorgar permisos de vallas hasta tanto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre demanda interpuesta por el Licenciado Dionisio Sánchez, Asesor Legal de esta entidad, sobre la viabilidad y valor legal del Acuerdo No. 127 de 13 de agosto de 1996".

Concretamente su interrogante se da en función de que el Consejo Municipal de Panamá, mediante el citado Acuerdo le dio potestad a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales para otorgar los permisos de instalación y control de anuncios y rótulos en la Ciudad Capital. Sin embargo, en Nota enviada a la mencionada Dirección por la señora Alcaldesa del Distrito Capital, se le instruye abstenerse en otorgar Permisos hasta que la Corte se pronuncie.

Antes de entrar a dar contestación a su interesante Consulta, estimamos pertinente aclarar algunos conceptos para una mayor comprensión del tema objeto de su inquietud.

## I. BREVE NOCIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS

"A. LEGITIMIDAD: Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente.

**B. EJECUTIVIDAD:** Es la obligatoriedad, derecho a la exigibilidad y deber de cumplimiento que el acto imparta a partir de su notificación.

**C. EJECUTORIEDAD:** Es la atribución que el ordenamiento jurídico, en forma expresa o razonable implícitamente, reconoce la autoridad con funciones administrativas para obtener el cumplimiento del acto.

**D. ESTABILIDAD:** Es la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que ha sido notificado al interesado.” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 1a. ed. Edit. Buenos Aires, Argentina, 1994, pág. 134).

## **II. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTINUIDAD DE LA LABOR ADMINISTRATIVA.**

### **A. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD.**

Para el tratadista Roberto Dromi, el principio de presunción de legitimidad lo conceptualiza como la presunción de validez del acto administrativo, mientras su posible nulidad no haya sido declarada por la autoridad respectiva. Es la suposición de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley. Podemos entonces concluir que el resultado de la juricidad emanada del Acuerdo avala la validez y justifica la legalidad de sus actos, mientras no se declare nulo por la autoridad correspondiente.

Por tal razón, no se descarta su validez y se presume legal, legítimo y debe ser respetado por la autoridad que lo va a ejecutar.

### **B. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD**

Para el autor Agustín A. Gordillo, el principio de estabilidad es “la intención de la norma de prohibir la revocación en sede administrativa para garantizar el ejercicio normal de los derechos que de él dimanen, hasta tanto una sentencia judicial resuelva lo contrario. No sería admisible en consecuencia de ello, no sólo la revocación del acto en cuanto a sus efectos futuros, ni modificados o sustituirlo con igual consecuencia, sino suspenderlo, por

que en la práctica lo que la norma o el ordenamiento jurídico quiso evitar era que los derechos que de él nazcan quedaran a merced de una decisión administrativa ulterior.” (Gordillo, Agustín A. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III, 3a. ed., Edit. Buenos Aires, Argentina, 1987, pág. VI-17.

A lo expuesto por el tratadista, podemos señalar en lo que se refiere a la presente consulta, que lo que se busca con este principio es que los efectos del Acuerdo se mantengan latentes y de ser ya ejecutados se continúe aplicando lo normado en el ordenamiento jurídico. Eso si, sin pretender paralizar la labor que se viene ejecutando de forma permanente. Precisamente en esto radica el principio de continuidad de la labor administrativa que el acto que dio origen al instrumento jurídico debe por principio ejecutarse a pesar de la interposición de recursos que generen contra él. En nuestra legislación mientras la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no haya decretado su nulidad, éste continúa vigente y es de obligatorio cumplimiento y de ejecución inmediata.

### **C. PRINCIPIO DE EJECUTIVIDAD**

Este principio nace desde el instante que la administración tenga otorgados por el ordenamiento jurídico, expresamente o en forma implícita, los medios para hacerla efectiva. Tal es el caso del Acuerdo 127 de 1996, cuyo análisis nos ocupa, el cual establece los medios para que el funcionario a cargo dé inmediata ejecución.

### **D. PRINCIPIO DE EXIGIBILIDAD U OBLIGATORIEDAD.**

La aplicación de este principio en la presente consulta lo podemos explicar así: el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 106 de 1973, exige que el funcionario encomendado con la tarea designada por el ordenamiento jurídico, deba cumplir y hacer cumplir con la finalidad para la cual fue designada y desarrollar sus funciones acorde con el instrumento legal (ACUERDO), el cual le otorga la facultad de expedir un determinado acto administrativo. En este caso, expedir los permisos para la construcción de vallas, entre otros.

## **III- NORMATIVA JURÍDICA Y CONTINUIDAD DE LA LABOR ADMINISTRATIVA.**

La Ley 106 de 1973 de 8 de octubre de 1973, desarrolla una serie de disposiciones que mantiene dentro de su interpretación legal, éstas son, las nociones jurídicas analizadas en la primera parte, pero que a su vez, hacen del Acuerdo objeto de discusión, de obligatorio cumplimiento y de ejecutividad continua. A continuación citaremos algunas de estas normas legales para mayor comprensión.

“ARTICULO 1: El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

ARTICULO 14: Los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los municipios por medio de **Acuerdos que tienen fuerza de Ley** dentro del respectivo Distrito.

ARTICULO 15: Los **Acuerdos**, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieren los actos originales. También podrán ser los procedimientos que la Ley establezca.

ARTICULO 38: Los concejos dictarán sus disposiciones por medio de Acuerdos o Resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia.

ARTICULO 42: Los Concejos adoptarán por medio de Resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su Reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley.”

## DESARROLLO NORMATIVO

El primer artículo supracitado indica que si bien el Municipio como engranaje Ejecutivo, es una organización autónoma, es decir independiente, la misma debe colaborar mancomunadamente con el resto de los órganos municipales (Consejo Municipal, Tesorero, etc.) En ese orden de ideas, el artículo 14 de dicha ley es diáfano al establecer que los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios y sus Acuerdos tienen **fuerza de Ley**, es decir que son de obligatorio cumplimiento y de inmediata ejecución. Por otra parte, el artículo 15 de la Ley 106 de 1973 destaca que los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser **reformados, suspendidos o anulados** por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado, y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser los procedimientos que la ley establezca.

Queremos dejar sentada una distinción interesante que se desprende del artículo in comento y que de igual forma se mantiene en el artículo 42 de la precitada ley. Esto es lo concerniente a los actos de carácter general y los actos de carácter particular. Los actos de contenido general como son los Acuerdos y que son de contenido normativo, adoptados por el Consejo Municipal, tienen una finalidad y es la de establecer las reglas generales aplicables a todos los ciudadanos sin consideración individual. Así se ha dicho que los **ACUERDOS MUNICIPALES**, son en el ámbito local, lo que las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, a nivel nacional. Por ello, los actos generales de contenido normativo (Vgr. Reglamentación de Adjudicación, Venta o Arrendamiento de Áreas entre otros) son los que deben ser adoptados por medio de Acuerdos y éstos sólo son revocados por el Consejo Municipal. En el caso de los actos particulares, éstos deben ser instrumentalizados a través de Resoluciones (por ejemplo: Resoluciones que nombren o destituyan a funcionarios) es decir que lesionen derechos subjetivos y que sólo pueden ser revocados por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. (Cfr. Consulta No. 242 de 9 de septiembre de 1996). Aclarada esta distinción, podemos entonces afirmar que los actos generales (en este caso el Acuerdo) con efectos jurídicos aplicables a todos los ciudadanos sólo son revocables, suspendidos o anulados por el Órgano que emitió dicho acto o que le dio vida. Por otro lado, el artículo 38 de la ley 106 de 1973 desarrolla el principio de ejecutividad, cuando señala que los Acuerdos o Resoluciones serán de forzoso cumplimiento, principio que, de igual forma, contempla y desarrolla el artículo 15 de nuestro Código Civil.

#### **IV. OBLIGACIÓN DEL FUNCIONARIO DE CUMPLIR LA LEY Y EJECUTARLA.**

De todos es conocido que constitucionalmente, el funcionario tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes de acuerdo con lo que dispone el ordenamiento jurídico y sólo puede hacer aquello que la ley le ordena. (Cfr. Artículo 18 Constitucional). Esto es principio de legalidad. Es decir, el funcionario tiene el deber de dedicarse personal y directamente a la función encomendada para la cual fue asignado, cumpliendo de esta forma con las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que el conjunto normativo haya dispuesto para ello.

Ahora bien, existe el deber de obediencia, el cual implica el deber del inferior a obedecer las órdenes que provengan del superior jerárquico. Sin embargo, este "Deber de obediencia" tiene ciertos límites que por excepción habilitan a desobedecer, o a cumplir la orden que se supone ilegítima. Pero el no cumplir la ley, también violenta una orden impartida por un Acuerdo con fuerza de Ley, de allí que el inferior puede, de una forma u otra, valorar o controlar la legitimidad de la orden impartida. Como antes enunciamos, si del Acuerdo proviene una orden que debe cumplirse, el funcionario encomendado no

puede detener su ejecución hasta tanto no se haya decretado la nulidad de dicho Acuerdo. Esto es lo que en doctrina se conoce como **Derecho-Deber**. Este derecho-deber no exige de una norma que expresamente lo determine, porque "es derecho del empleado público examinar la orden impartida por el superior, para verificar su legitimidad formal material". (Cfr. DERECHO ADMINISTRATIVO. DROMI, ROBERTO, Pág. 139.) Si la orden se presume legal, el funcionario debe ejecutarla.

Luego de la breve exposición de éstos conceptos jurídicos, podemos afirmar que el Acuerdo 127 de 13 de agosto de 1996, objeto de análisis ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a través de un **CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN Y VALIDEZ**, es legítimo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por dicha corporación judicial. En otras palabras, este instrumento jurídico se presume legal, mientras no se declare nulo.

En cuanto a su Ejecutividad, el Acuerdo prenombrado es de obligatorio cumplimiento, y debe ejecutarse con las exigencias que de él provengan; si el ordenamiento jurídico señala en sus disposiciones legales que la autoridad puede otorgar y/o autorizar la expedición de permisos para la instalación y control de anuncios y rótulos en la ciudad capital, debe dar inmediata ejecución al acto administrativo emanado del Acuerdo. Veamos el artículo Décimo Segundo del Acuerdo No.127 de 13 de agosto de 1996:

**"ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO: .....**

Realizada la inspección, y de ser posible técnicamente, la instalación del anuncio o rótulo, la Dirección de Obras Municipales **procederá**, a expedir el respectivo permiso de instalación. El acto de expedición, es una orden emanada del Acuerdo, con fuerza de Ley que faculta al Director de Obras y Construcciones a efectuar dicho acto administrativo."

El hecho de que se esté atacando la legitimidad o ilegitimidad de dicho Acuerdo ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, no es óbice para que se paralice todo un procedimiento que desde sus inicios se presume legal y estable. De allí que el mismo debe continuar su función hasta tanto la Sala decrete lo contrario, puesto que la orden se presume legal y por tanto el funcionario correspondiente debe ejecutarla.

## **V. CONCLUSIÓN.**

Este Despacho es del criterio que debe darse cumplimiento inmediato al Acuerdo, mientras no se haya confirmado su nulidad, puesto que el Acuerdo está vigente y es de

forzoso cumplimiento; no debe paralizarse la labor administrativa, ya que el funcionario está obligado a ejecutar las funciones que dimanen del Acuerdo.

En espera de que nuestra respuesta haya aclarado sus interrogantes y con muestras de respeto, me suscribo de usted.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos Hijo  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JJCH/20/au