



Nota N.º. 171

República de Panamá

*Panamá,*²⁸ de octubre de 1986.

Procuraduría de la Administración

Señor Ingeniero
Francisco A. Rodríguez P.
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

Tengo el agrado de dar respuesta a su atenta Nota N.º 1411-Leg. fechada 20 de octubre corriente, en la que tuvo a bien consultarme en torno a la forma de proceder respecto de dos actas en las que consta la elección de los miembros de la Junta Directiva del Consejo Provincial del Darién, una ocurrida el día 22 de septiembre último y la otra el día 23 de ese mes.

Explica Ud. que se le han remitido sendas copias autenticadas de las respectivas actas de elección y sendos oficios solicitando que autorice "el cambio de Firmas correspondiente al manejo y administración de las Cuentas del Consejo Provincial del Darién". Que según una de ellas, fue elegida una Junta Directiva el día 22 de septiembre, en la que figura como Presidente el señor Arnulfo Checa; y conforme a la otra, se eligió otra Junta Directiva el día 23 de dicho mes, en la que figura como Presidente el señor Jorge Horacio Bristán. Agrega que, de acuerdo a los artículos 15 y 57, literal e), de la Ley 32 de 1984, "corresponde a la Contraloría General de la República autorizar la apertura de cuentas a todas las personas que reciban, desembolsen, cuiden, administren o custodien fondos o bienes públicos", por lo que es preciso dilucidar la situación planteada.

Como Ud. bien señala, se trata de "dos actos administrativos contradictorios", puesto que en cada uno de ellos se han elegido personas diferentes para formar parte de la citada Junta Directiva del Consejo Provincial del Darién para el período 1986-1987, con excepción de los H. R. Lastenio Cunampíá (quien figura como Vice-Presidente en ambas) y Gilberto Vásquez (quien ocupa el cargo de vocal en ambas).

En relación con este asunto, he recibido Oficio S/N fechado 15 del corriente, que me ha dirigido el H. R. Sixto Córdoba

V., Presidente del Consejo Provincial del Darién durante el período inmediatamente anterior, en la que expone lo siguiente:-

"En mi condición de presidente del Concejo Provincial de Darién, me dirijo a usted muy respetuosamente a fin de brindarle información veraz respecto a la elección de la nueva directiva para el período 1986-1987. Acogiéndome a las normas jurídicas que regulan la vida y funcionamiento de los Concejos Provinciales, y a lo que a mi respecta como Presidente y representante legal del Concejo Provincial de Darién, cité mediante sendos telegramas desde el día 4 de septiembre de 1986 a los 19 Honorables Representantes a efecto de reunirnos los días 22 y 23 de septiembre en el corregimiento de Garachiné.

El día 22 conforme se citó, asistieron once (11) Representantes que a nuestro juicio constituyen mayoría. Convoqué a reunión extraordinaria con el único propósito de dar cumplimiento a la escogencia de la Directiva que se encargaría a partir del 11 de octubre de los destinos del Concejo. En virtud de la facultad que la ley me confiere y ante la presencia del quorum reglamentario, se escogió la nueva Directiva. De este acto se da fe en el acta del día 22 de septiembre del presente año, la cual fue levantada por el Sr. Secretario del Concejo y debidamente protocolizada. Al siguiente día, 23 de septiembre se efectuó la reunión ordinaria con la participación de funcionarios del I.N.T.E.L. y del I.R.H.E. En la misma fué aprobada el acta anterior como consta en el acta del día 23.

Antes de finalizar la reunión del 23, específicamente en el punto pertinente a sugerencias y proposiciones se produjeron violentas discusiones entre colegas Representantes, quienes a pesar de mis reiterados llamados al orden continuaban con la situación amenazante. Este acontecimiento nos obligó a clausurar la sesión."

Con este Oficio se me hizo llegar copia de otro dirigido el 15 del corriente a la honorable Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia por siete (7) Presidentes de los restantes Consejos Provinciales, con el siguiente texto:-

"El motivo de ésta es para comunicarle nuestra preocupación como Presidentes de los Consejos Provinciales y en especial el de Darién, ya que a pesar de que está Notariada el Acta en la cual se escogió como presidente del Consejo Provincial de el Darién al H. R. ARNULFO CHECA y el acta es bien clara donde confirma el motivo de la reunión, el presidente del Consejo Provincial H.R. SIXTO CORDOBA, citó para el día 22 de septiembre la escogencia de la Directiva del Consejo Provincial de el Darién quedando electa la directiva que preside el H.R. ARNULFO CHECA.

Es penosa la situación que a pesar de haber llenado los requisitos legales dicha escogencia todavía no se le halla reconocido su estatus legal. Nosotros los H.R. Presidentes Provinciales nos solidarizamos con el compañero ARNULFO CHECA, por que se ve que lo asiste el derecho legal según lo determina el Acta de el día 22 de Septiembre de 1986."

Por su parte, en Comunicación S/N fechada el pasado 23, el Gobernador de la Provincia del Darién, señor Alejo Martínez, me comunicó lo que sigue:-

"Con mi habitual respeto, me dirijo a usted, en mi condición de Gobernador de la Provincia de Darién y Coordinador de la Junta Técnica de la citada provincia, a fin de poner a su conocimiento lo siguiente:

El día 23 de septiembre de 1986, asistí a la Reunión Ordinaria del Consejo Provincial de Darién efectuada en la Comunidad de Garachiné, convocada para elegir la Junta Directiva de dicho Consejo, resultando electos los Honorables Representantes de Corregimientos.

PRESIDENTE

VICE PRESIDENTE:

JORGE H. BRISTAN

LASTENIO CUNAMPIA

SECRETARIO GENERAL: JARA HURTADO DE RODRIGUEZ
 TESORERO: JUAN BERRIO
 VOCALES: CLEMENTE BERRIO
 GILBERTO VASQUEZ
 INDALECIO BERRUGATE

La Junta Directiva fue juramentada por mi persona el día 30 de septiembre del año en curso en la ciudad de La Palma, en la que asistieron la mayoría de los Representantes (10) y los miembros de la Junta Técnica, de la cual soy legalmente su coordinador.

En cumplimiento de lo señalado por la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, participaron los Honorables Legisladores de los Circuitos 5-1 y 5-2, PEDRO BRIN MARTINEZ y ANCELMO LINO GUAYNORA. De igual manera participó el Capitán SERGIO RODRIGUEZ, en representación de la Novena Zona Militar, de las Fuerzas de Defensa de Panamá, con cede en la Provincia de Darién.

Adjunto a la presente la lista de los miembros de la Junta Técnica que asistieron a la elección y a la Toma de Posesión.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted,

Atentamente,
 ALEJO MARTINEZ (fdo.)
 GOBERNADOR DE DARIEN.

NOTA: Es de suma importancia aclarar que la Juramentación de las Juntas Directivas de los Consejos Provinciales, la efectúa el Gobernador de la Provincia, así ocurrió en 1984, 1985, 1986. En 1984 la juramentación la efectuó la Gobernadora JACINTA BAYAR, igualmente en 1985 y 1986 por mi persona."

Y por último, en comunicación S/N fechada 23 del corriente, los H.R. Bristán, Cunapiá, Hurtado, Berrío (Juan y Clemente),

Vásquez, Berrugate, Rodríguez, De León y Dogirama (diez en total), aseverán que en la elección celebrada el día 22 en referencia se incurrió en irregularidades, entre las que citan, que la convocatoria fue "inusual e ilegal", pues nunca se indicó que era para escoger a los miembros de la Junta Directiva; que dos de los Representantes (Cunampí y Vásquez) han "elevado denuncias a las autoridades competentes acerca de que fueron engañados, secuestrados y obligados a firmar, como si estuviesen presentes en la elección mencionada cuando ellos ni siquiera estaban enterados de la elección" y acompañan sendos documentos (con firmas autenticadas por la Lic. Alma Montenegro de Fletcher, Notaria Público Tercero del Circuito de Panamá), en los que dichos Representantes corroboran lo aseverado. A la vez, aseveran que la elección celebrada el día 23 cumplió con las formalidades legales y que estuvo presidida por el H.R. Bristán, en su calidad de Vice-Presidente, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Reglamento Interno del Consejo Provincial del Darién, debido a que el Presidente de dicho organismo, quien había convocado y presidido originalmente la sesión, se ausentó de ésta.

Con estos antecedentes, para cuya ilustración me permito acompañar fotocopia de los documentos que se me han hecho llegar, paso a contestar las dos interrogantes que se sirvió plantearme.

"1.-¿Cuál de los dos Actos Administrativos citados (Actas), en su opinión, es viable jurídicamente?"

A mi juicio, tratándose de dos actos administrativos ya emitidos y comunicados a diversas autoridades públicas, los mismos están amparados por la presunción de legitimidad que es propia de todo acto de esa naturaleza, por lo cual es a la honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a quien corresponde declarar si el acto está o no viciado de ilegalidad, dado que el control de la legalidad está centralizado en dicho Tribunal, con arreglo a lo establecido en el artículo 203, numeral 2, de la Carta Política.

Sobre este aspecto, la jurisprudencia de dicho alto Tribunal, ha declarado:-

"En el ámbito del derecho público existe el principio de la tendencia inmanente a la ejecución de los actos de la administración, que se sustenta en la legalidad de tales actos, presumible mientras un organismo idóneo para ello los declare contrarios a la norma legal". (Auto de 12 de septiembre de 1963.- V. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa - Centro de Investigación Jurídica- Universidad de Panamá - Año 1972- Pág. 22).

"El principio de legalidad que en el Estado de derecho debe ser norte de la actividad administrativa y que encuentra su tutela en la revisión jurisdiccional de los actos administrativos, engendra a favor de éstos la presunción de estar ajustados a derecho mientras no exista un pronunciamiento jurisdiccional que les quite toda eficacia".
(Sentencia de 21 de junio de 1966.- V. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa - Centro de Investigación Jurídica- Pág. 23).

ACTOS ADMINISTRATIVOS (No pueden ser revocados de oficio)

Sentencia de 30 de junio de 1975
No ha sido publicada

DOCTRINA: "Después de un estudio cuidadoso de los actos transcritos, la Sala concluye que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en su función administrativa, no puede revocar o modificar actos suyos que hayan creado situaciones subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento escrito y expreso del titular. Si dicha Junta Técnica, considera que el acto o resolución mediante el cual se le otorgó idoneidad al señor Victor Luis Berrios, para ejercer la profesión de Ingeniero Civil (Resolución No.390 de 1972), fue expedido irregularmente, debe acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación de ese acto."

CASO: Demanda interpuesta por el Dr. Fabián Echevers, en representación del Ing. Victor Luis Berrios, para que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución No.104, de 17 de octubre de 1973 y la N°112 de 29 de mayo de 1974, dictadas ambas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; y para que se hagan otras declaraciones.

Es evidente, entonces, que este despacho no puede enjuiciar la validez de dos actos administrativos, ya emitidos y comunicados a diversas autoridades públicas, entre las que figura la honorable Magistrada Presidente de la Corte Suprema de

Justicia, Licda. Marisol R. de Vásquez, puesto que carece de facultad para ello, por las razones ya explicadas.

Por otra parte, como quiera que a esta Procuraduría le corresponde la defensa de los actos administrativos en los procesos contenciosos de plena jurisdicción, no puede pronunciarse con antelación a ello, porque podría incurrir en situaciones contradictorias, como ya lo han manifestado en reiteradas oportunidades mis antecesores. A manera de ejemplo, me permito citar una de esas opiniones:-

"En este sentido me parece oportuno señalar que esta tarea de servir de consejero jurídico tiene ciertas limitaciones. Así, la consulta debe versar sobre 'determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que deben seguir'. Esto es, si ya se ha decidido conforme a una interpretación determinada o según un procedimiento cumplido no podemos más que abstenernos de hacer un pronunciamiento, pues el vocablo contenido en el artículo 101 'consejero jurídico' pierde en este caso su razón de ser.

Es preciso aclarar que, según nuestro concepto, es perfectamente explicable que los consejos deban versar únicamente sobre determinada interpretación de la ley o el procedimiento que deben seguir los funcionarios administrativos ante una específica situación jurídica, porque si esta situación jurídica ya ha sido resuelta por el funcionario, este acto de decisión suyo es un acto administrativo que para el futuro tiene dos aspectos trascendentes:

1º A ese acto administrativo lo acompaña una presunción de legalidad, que obedece al principio de que los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido. Así lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia, como puede verse en los fallos de 12 de septiembre de 1963, de 16 y 14 de noviembre de 1966, que en lo esencial dicen:

.....
.....
.....

2º Que ese acto administrativo puede constituir materia de un recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción ante la Corte Suprema de Justicia, y a nosotros, en nuestra condición de Procurador Auxiliar, nos atañe su defensa.

.....

 Es por lo anterior, pues, que me encuentro inhibido para absolver su consulta."

"2. ¿En el caso que uno de los mencionados Actos Administrativos sea procedente legalmente, bastaría el criterio de esa Honorable Procuraduría de la Administración, para su cumplimiento por parte de la Contraloría General?"

El criterio de esta procuraduría, de acuerdo a lo establecido en los artículos 217, numeral 5, de la Carta Política y 101 de la Ley 135 de 1948, en relación con el 29 de la Ley 47 de 1956, constituye una opinión y no una decisión, por lo cual su carácter vinculante es relativo.

Pienso, en consecuencia, que la solución a la situación conflictiva surgida a raíz de la emisión de los dos actos contradictorios en referencia debe provenir de la honorable Sala Tercera de la Corte, de la cual puede ser recabada a través de la vía del contencioso de interpretación, instituida para estos efectos por los artículos 203, numeral 2, de la Constitución y 30, numeral 12, de la Ley 47 de 1956, modificado por el 16 de la Ley 11 de 1963. En efecto, ese alto Tribunal puede pronunciarse "prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal", y especialmente -según la norma legal anotada- está facultado para conocer:-

"12.- De la interpretación de los actos administrativos cuando la autoridad judicial o administrativa encargada de su ejecución así lo solicite antes de ejecutarlos....., por tratarse de actos de sentido oscuro o ambiguo". (subrayado mío)

En el presente caso se trata de actos de sentido contradictorio, por lo cual se requiere una interpretación que oriente una recta aplicación de los mismos, como mecanismo de control de la legalidad en el campo administrativo, que es el fin de dicha función estatal. Esta función como ya se indicó, está centralizada en la honorable Sala Tercera, a la que debería acudir para resolver la disyuntiva que se le ha planteado al despacho a su digno cargo.

La jurisprudencia de ese alto Tribunal sobre este tema ha declarado recientemente, como consecuencia de recurso inter-

puesto por el suscrito:

"Sobre este particular, es importante tomar en consideración lo establecido en el artículo 27, numeral 12, de la Ley 47 de 1965, modificado por el 16 de la Ley 11 de 1963, que atribuye al conocimiento de la Sala al siguiente negocio:

'De la interpretación de los actos administrativos cuando la autoridad judicial o administrativa encargada de su ejecución lo solicita antes de ejecutarlos o resolverlos sobre el fondo del negocio, por tratarse de actos en sentido oscuro o ambiguo'.

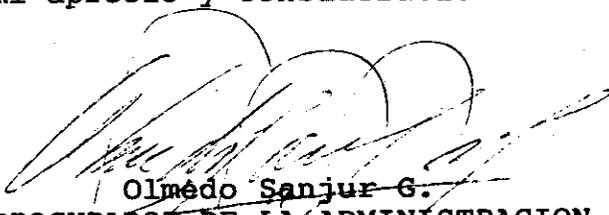
Por tanto, el contencioso de interpretación tiene por objeto la interpretación de actos administrativos y no de sentencias, por lo cual la petición formulada por el Municipio de Capira, a través de apoderado especial, no es viable, ya que solicita la interpretación de una sentencia emitida por esa Honorable Sala de la Corte.

.....
.....

Comparte la Sala el criterio expresado por el Sr. Procurador, toda vez que el contencioso de Interpretación debe referirse a un asunto perjudicial que tenga por objeto la interpretación de actos administrativos y no de sentencias, en donde tal interpretación puede abarcar el sentido, valor legal y alcance del mencionado acto, por lo que la petición hecha por el apoderado del Municipio de Capira no es viable, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Nacional que señala:..."

CASO: Demanda contenciosa de Interpretación, interpuesta por el Lic. Deusdedit Escobar, en representación del Municipio de Capira, contra la sentencia de 10 de septiembre de 1985, expedida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En la esperanza de haber contribuido a resolver la referida situación, dentro de la esfera de atribuciones de este despacho, aprovecho la oportunidad para reiterar al señor Contralor General mi aprecio y consideración distinguida.


Olmedo Sanjurjo G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

Adj: Lo indicado en el texto de esta nota.
Devuelvo los documentos a que se refiere
su comunicación.

/dc.deb.

