

13 de junio de 1995.

Honorable Concejal  
**JAINÉ B. SUAREZ SAENZ.**  
 Presidente del Consejo Municipal  
 Distrito de Penonómé.  
 E. S. D.

Señor Presidente del Concejo:

Acuse recibo de su Nota N° 092-95-C.M.P., con fecha de 15 de mayo de 1995, en la que eleva consulta a este Despacho sobre la vigencia jurídica de los artículos 17 y 66 de la Ley 106, de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, referentes a las facultades nominadoras del Concejo, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad de Decreto - Ley 21 de 21 de noviembre de 1989, que modifican la Ley 106 sobre Régimen Municipal.

En conocido fallo de 27 de octubre de 1993, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, dispuso de manera expresa que a partir de la declaratoria de Inconstitucionalidad del Decreto - Ley 21, mediante sentencia de 8 de mayo de 1992, recobraron vigencia los textos originales de todos los artículos reformados, suspendidos, derogados y subrogados por el nombrado "Decreto de Guerra" y en especial el numeral 17 del artículo 17 de la ley 106 que permite al Concejo nombrar al Secretario y Subsecretario de la Cámara, al Tesoro Municipal, al Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y al Abogado Consultor del Municipio.

En dicho fallo la Corte aclara la diferencia entre una ley derogada por otra que luego es abolida y una ley derogada por otra que luego es declarada inconstitucional (reviviscencia). Es necesario para una mejor comprensión de este fenómeno jurídico transcribir los elementos mas relevantes de dicho pronunciamiento:

La inconstitucionalidad de la Ley que derogaba a la ley anterior. En este sentido el artículo 37 del Código Civil es muy claro al disponer lo siguiente:

"La Sala Tercera de esta Corte Suprema ha establecido muy claramente la distinción entre derogación e inconstitucionalidad en la sentencia de 8 de junio de 1992. En esta sentencia, la Sala afirmó que el fenómeno de la derogación de un reglamento o de una ley es distinto al de la inconstitucionalidad de los mismos. En el segundo caso cesa la vigencia de la ley por ser incompatible con una norma de jerarquía constitucional y la declaratoria de inconstitucionalidad produce la nulidad (ex nunc en Panamá) de la norma legal o reglamentaria, mientras que en la derogación ésta pierde su vigencia, en la concepción tradicional por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es la declaratoria de inconstitucionalidad; y, por último, la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento corresponde privativamente a la Corte Suprema, mientras que la derogación de una ley es realizada por otra ley, y, por lo tanto, puede y debe ser aplicada por cualquier juez.

...

II. Inconstitucionalidad y derogación: el problema de la reviviscencia de una ley derogada.

El fenómeno de la reviviscencia de una ley derogada, es decir, la recuperación de vigencia de una ley derogada sólo está regulado en nuestro sistema jurídico cuando se produce la derogación (no en la inconstitucionalidad) de la Ley que derogaba a la ley anterior. En este sentido el artículo 37 del Código Civil es muy claro al disponer lo siguiente:

**"ARTICULO:** Una ley derogada no revivirá si por solas las referencias que a ellas 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 con la que pone en vigor.

No obstante esa norma se refiere a la derogación, pero ¿debe darse igual solución a este problema cuando se trata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley que derogaba una ley anterior? La Sala entiende que no.

La jurisprudencia cobra aquí especial relevancia ya que el artículo 37 de nuestro Código Civil es una copia de una norma jurídica de Colombia, a saber: el artículo 14 de la Ley 153 de 1887. Resulta interesante entonces examinar cómo ha sido interpretada esta norma en Colombia, de donde ha sido trasplantada a Panamá, ya que este análisis es una referencia de importancia para el presente caso. En este sentido, el Consejo de Estado de Colombia en sentencia de 11 de octubre de 1995 señaló lo siguiente:

"Para el caso en estudio, el Decreto Legislativo 3743 de 1982 era inconstitucional desde el 23 de diciembre de ese año, fecha en que se expidió. Pero como desde entonces estaba amparado por la presunción de constitucionalidad, los actos concretos que se consolidaron en su desarrollo deben tener plena validez. Y desde el 23 de febrero de 1983 ese decreto es inejecutable por haber sido declarado inexecutable en tal fecha.

Eso en cuanto a los efectos del acto controlado jurisdiccionalmente y los del acto que lo controló. Cuestión diferente es la de precisar si al declararse inexecutable el Decreto Legislativo 3743 de 1982 recobraba vigencia el Decreto Reglamentario 2809 del mismo año, a partir del fallo de inexecutableidad.

La respuesta es afirmativa. En efecto, debe considerarse que tal estatuto estuvo viciado de inconstitucionalidad, y por lo tanto el estatuto anterior, regulador de la misma materia, readquiere su vigencia. No puede darse aplicación al artículo 14 de la Ley 153 de 1987, según la cual la ley derogada no revive por haber sido abolida la que la derogó, porque aquí no se trata de "derogación", que es un fenómeno de extinción de la ley por voluntad del legislador, y en este evento lo ha sido por decisión del contralor jurisdiccional.

En estas condiciones, no se requería la expedición de la resolución acusada, porque automáticamente recobra vigencia el Decreto 1809 de 1982." (Subraya la Sala).

Es evidente, pues, que en Colombia el mismo texto, el artículo 14 de la Ley 153 de 1987 del cual transplantamos el artículo 37 de nuestro Código Civil, ha sido interpretado en cuanto a que no se refiere al fenómeno de la inconstitucionalidad de una ley que derogó otra ley anterior, interpretación que es consistente con lo sostenido por esta Sala Tercera en cuanto a las diferencias entre los institutos jurídicos de la derogación y de la inconstitucionalidad.

La doctrina más moderna también coincide en que cuando el efecto de la



declaratoria de inconstitucionalidad es la nulidad de la ley recobra vigencia la Ley que fue derogada por una ley inconstitucional. Así el tratadista español Luis María Díez-Picazo ha señalado lo siguiente:

"Así, pues, hay que partir del acto de que, en el Derecho español, la declaración de inconstitucionalidad conlleva la declaración de nulidad de la ley ...

De aquí se desprende, en buena lógica, la reversión del efecto derogatorio y la consiguiente reviviscencia de la ley derogada, ya que quod nullum est nullum effectum producit. Si la ley derogatoria resulta ser inconstitucional y nula y, por tanto, son anulados todos sus efectos, también debe cesar su efecto derogatorio, que no es, tal como se vio en su momento, sino un defecto normativo más de la ley. La declaración de inconstitucionalidad de la ley derogatoria, de este modo, sería un supuesto de reviviscencia de la ley en sentido propio, ya que aquí la recuperación de la vigencia no proceda de un nuevo acto positivo de ejercicio de la potestad legislativa - como ocurre en la derogación de la disposición derogatoria -, sino de la propia ley derogada. Al desaparecer el efecto derogatorio, la ley derogada, por sí sola, recupera la vigencia que aquél había hecho cesar." (La derogación de las leyes, Editorial Civitas, Madrid, Primera Edición, 1990, pág.251).

Hay que destacar que la reviviscencia del texto legal derogado por inconstitucionalidad de la ley que lo derogó se produce tanto en el caso en que el texto original haya sido derogado expresa o tácitamente, o bien

haya sido derogado total o parcialmente, ya que, como lo señala Diez-Picazo, la disposición derogatoria de un texto legal "conlleva la posibilidad de derogar, incluso, la más ínfima partícula textual de un artículo o un párrafo" (obra citada, página 117). Este autor cita el caso del Protocolo de Berlín de 6 de agosto de 1945, cuyo único objeto fue sustituir un punto y coma por una coma en el artículo sexto de la Carta del Tribunal Internacional Militar, lo que tuvo como efecto una consideración limitación de la jurisprudencia de ese tribunal.

La Sala concluye, entonces, que al declarar el Pleno de la Corte que el Decreto-Ley 21 de 1989 era inconstitucional mediante la sentencia de 8 de mayo de 1992, recobraron vigencia a partir de esa sentencia los textos originales de los artículos 45 y 17 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, texto que habían sido derogado parcialmente por el Decreto-Ley 21 de 1989. En la versión original, estas normas, sobre todo el numeral 17 del artículo 17, permitían al Consejo Municipal el nombramiento del abogado del Municipio, razón por la cual el acto administrativo impugnado no las infringe."

Debemos tener presente que, la Corte Suprema de Justicia es la garante de la integridad de la Constitución Política y por tanto del sistema jurídico panameño, de allí que las decisiones tomadas en ejercicio de sus atribuciones, como máximo intérprete del orden jurídico sean finales, definitivas y obligatorias conformando, según la doctrina más adelantada, parte del bloque de constitucionalidad en Panamá.

No hay duda, entonces, de que los artículos 17 y 66 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, se encuentran en plena vigencia y que en consecuencia es facultad exclusiva del Consejo Municipal del Distrito de

15 de junio de 1955.

Penonomé, nombrar tanto al Tesorero Municipal, al Secretario y Subsecretario del Consejo, como al Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, al Abogado Consultor y al personal subalterno de la Cámara Edilicia.

Deseando que estas breves palabras hayan despejado sus dudas, me suscribo de usted,

RAYON ARGOTE,  
Dir. Atentamente,  
Instituto de Recursos  
Hidroeléctricos y Electrificación  
E. S. S. S.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

Señor Director:

Los referidos en el Decreto Jurídico expedido por medio de resolución de la Presidencia de la República de 17 de abril del presente año, en el cual se crea una Comisión de Asesoría AMdeF/23/cch.

Esta Comisión Municipal, en forma de una entidad de carácter técnico, de acuerdo con el artículo 145 de la Constitución Nacional, puede ejercer el poder y la autoridad del Estado en el territorio municipal de jurisdicción en la que dicha institución le venga a ejercer sus obras que se le atribuyen para sus labores.

Para dar una respuesta a las dudas que se plantean en el interior de la Comisión, se debe tener presente los alcances conceptuales de la Ley.

En cuanto a la jurisdicción que tienen los Municipios Municipales, el artículo 8 del artículo 11 de la Ley 101 de 1955, señala:

"Artículo 11.- Los Municipios Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

- 1.- Ejercer el poder de policía.
- 2.- Ejercer el poder de policía.
- 3.- Ejercer el poder de policía.
- 4.- Ejercer el poder de policía.
- 5.- Ejercer el poder de policía.
- 6.- Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para