



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de mayo de 2021
C-SAM-16-2021

Licenciada
Lina Vega Abad
E. S. M.

Ref.: Creación de condecoraciones y distinciones, mediante resolución expedida por gobernador de la provincia de Coclé.

Licenciado Vega:

Hacemos referencia a su consulta de 12 de mayo de 2021, ingresada al correo institucional dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa, por medio de la cual solicita la opinión de esta Procuraduría sobre lo siguiente: ***“pueden los gobernadores crear condecoraciones y distinciones para otorgarlas a funcionarios de su misma administración”***; específicamente, alude a la creación de la Orden Juan Demóstenes Arosemena, mediante **Resolución 1 de 27 de noviembre de 2020, expedida por el gobernador de la provincia de Coclé.**

En atención al objeto de su consulta, y en virtud de la misión que mantiene esta Procuraduría a través del numeral 6, del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el cual nos insta a brindar orientación a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal, apreciamos que la interrogante guarda relación con la legalidad y validez de la Resolución 1 de 27 de noviembre de 2020, expedida por el gobernador de provincia de Coclé, la cual goza de presunción de legalidad mientras no se declare contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. (cfr. Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 *“Que regla el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales.”*)

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio de fondo, ni pronunciarnos sobre la valoración de estos actos, toda vez que cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría ir más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Sin embargo, a modo de orientación general, sin que ello deba entenderse como un pronunciamiento de fondo nos permitimos citar un extracto de la Sentencia de 15 de noviembre de 2018, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, relacionado con el principio de presunción de legalidad. Veamos:

“ ...

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" **de los actos administrativos**, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente. (Resaltado es nuestro).

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u **organismo público** con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000). (Resaltado y subrayado es nuestro).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán... con apego al principio de estricta legalidad".

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos". (Lo resaltado es de la Sala Tercera)

De lo anterior, se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

...

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es "la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz". (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción *iuris tantum*, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de 2000). (Lo resaltado es de la Sala).

...

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ, ha indicado que la misma "consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta

es *iuris tantum* ...". (RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235) (Resaltado es nuestro).

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades. (Resaltado y subrayado es nuestro).

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción *iuris tantum*)..." (Subrayado es nuestro)...."

Por otra parte, igualmente nos permitimos citar las atribuciones que corresponden a los gobernadores de la provincia, contenidas en la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, a saber:

ARTICULO 9. El Artículo 4 de la Ley N° 2 de 2 de junio de 1987 queda así:

"ARTICULO 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1. Representar al Órgano Ejecutivo en su circunscripción;
2. Coordinar y evaluar la función administrativa del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas, en la provincia donde ejerzan sus funciones;
3. Coordinar las relaciones de los municipios que integren la provincia respectiva;
4. Inspeccionar, supervisar y coordinar las actividades de los establecimientos públicos del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas que funcionen en la provincia, así como las obras públicas que se construyan en la provincia con fondos públicos y dar cuenta de su estado al Órgano Ejecutivo;
5. Presentar trimestralmente al Órgano Ejecutivo un informe sobre la administración a su cargo y recomendar las reformas que en ella convenga introducir;
6. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes;
7. Velar por la conservación del orden público en la provincia, para lo cual recibirán el apoyo de las otras autoridades que funcionen en la respectiva circunscripción territorial y de la fuerza pública;
8. Visitar periódicamente los distritos de su circunspección para supervisar los trabajos de las oficinas y dependencias públicas del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas y establecer la debida coordinación con los alcaldes;
9. Coordinar y fiscalizar la labor de la respectiva Junta Técnica Provincial;
10. Coordinar con la Contraloría General de la República y los Ministerios de Planificación y Política Económica y Hacienda y Tesoro el manejo de los fondos destinados a inversiones, salvo aquellas partidas y obras cuya coordinación y manejo corresponda a los municipios y a las juntas comunales;
11. Juramentar a los extranjeros a quienes se haya expedido Carta de Naturaleza, según lo disponga la ley;
12. Dar posesión a los servidores públicos nombrados, que no deban realizar esta diligencia ante otro funcionario público por disposición de la ley;
13. Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción que se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta

inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar. Esta suspensión no podrá durar más de treinta días;

14. Recomendar al Órgano Ejecutivo la remoción de aquellos alcaldes que no cumplan con los deberes de su cargo, observen mala conducta pública o trabajen a desgano o sin una real identificación con el Gobierno Nacional;

15. Conocer en primera instancia, en los actos que no constituyan delitos, que deban sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. La segunda instancia se surtirá ante el Ministerio de Gobierno y Justicia;

16. Convocar a los alcaldes municipales de sus provincias, con la periodicidad que consideren oportuna, pero por lo menos una vez al año, para coordinar las actividades del Gobierno Nacional con las de los gobiernos municipales, con base en las experiencias adquiridas;

17. Coordinar, en caso de calamidad pública, con las otras dependencias de la región afectada, el control de la situación, mientras dure la urgencia;

18. Conceder licencia y vacaciones a los alcaldes de sus respectivas provincias y llamar, en su orden, a sus suplentes, para ejercer el cargo. Por falta transitoria del alcalde y sus suplentes, el gobernador designará un suplente interino, que cumplirá las funciones en tanto se presenten los titulares o se nombren sus reemplazos;

19. Atender y resolver las peticiones, consultas y quejas que se le presenten, dentro de un plazo no mayor de treinta días;

20. Sancionar a los que le faltaren el respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, de acuerdo con las disposiciones vigentes;

21. Remitir al Órgano Ejecutivo, una vez posesionados del cargo, una copia del inventario que deben formar del archivo, muebles y enseres de la oficina y demás bienes nacionales que estén bajo su custodia y administración;

22. Conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones, multas y sanciones disciplinarias de policía, que impongan los alcaldes como funcionarios de primera instancia;

23. Conocer del recurso extraordinario de revisión administrativa que se interponga contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia;

24. Requerir el concepto del Ministerio Público en los asuntos de policía correccional de que conozcan;

25. Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes y órdenes de sus superiores, a menos que en revisión, revocatoria o anulación corresponda a otra autoridad, según la ley;

26. Visitar los establecimientos carcelarios de la provincia, con el objeto de determinar las condiciones de los mismos, así como salvaguardar la integridad física y moral de los detenidos;

27. Preparar con la Junta Técnica de su provincia el anteproyecto de presupuesto de obras públicas e inversiones de su respectiva jurisdicción, y someterlo a la aprobación del respectivo Consejo Provincial;

28. Coadyuvar con las autoridades pertinentes en la conservación y preservación de los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por ley, la fauna silvestre y demás recursos naturales ubicados en el territorio de la provincia;

29. Recomendar a la Dirección Nacional de Reforma Agraria las tierras nacionales que puedan ser adjudicadas a título gratuito a las familias campesinas de bajos recursos económicos;

30. Consultar al Consejo Provincial sobre los asuntos que consideren convenientes;

31. Recomendar a las autoridades municipales y nacionales, los estudios y programas que estimen necesarios para el desarrollo económico y social de la provincia;

32. Proponer al Órgano Ejecutivo la creación de empleos y servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la gobernación a su cargo;

33. Rendir los informes que les sean solicitados por el respectivo Consejo Provincial;
34. Presentar anualmente al Consejo Provincial una memoria de su gestión y remitir copia de la misma al Órgano Ejecutivo;
35. Comunicar al Consejo Provincial las informaciones obtenidas de los Ministros de Estado, Gerentes o Directores Generales de las instituciones descentralizadas y jefes de las dependencias provinciales de las mismas, sobre la ejecución de las obras presupuestadas; y
36. **Todas aquellas otras funciones que le asignen la ley o el Órgano Ejecutivo.**

Adicional a ello, el numeral 1 del artículo 58 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*”, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, establece que el Gobernador de la provincia, al igual que los miembros de la Junta Técnica por conducto del gobernador, tienen iniciativa para presentar proyectos de acuerdos provinciales.

De conformidad con la jurisprudencia y la ley, se infiere que la referida Resolución N°1 de 27 de noviembre de 2020 expedida por el gobernador de la provincia de Coclé, se presume legal mientras no se declare contraria a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por parte de los tribunales ordinarios.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/cd.
Exp.CON-015-21

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *