



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 23 de abril de 2021.

C-VE-002-21

Licenciado

Fernando Fabián Carril G.

Secretario General

Alcaldía Municipal de Santiago

Provincia de Veraguas

E. S. D.



Ref.: Ley que crea el corregimiento de Ponuga, distrito de Santiago, provincia de Veraguas.

Respetado Secretario General:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la función contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el señor Procurador de la Administración, y el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota # SGAS/016 de 23 de marzo de 2021, recibida en esta Secretaría el 24 de marzo de 2021, donde consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, la Ley que creó el Corregimiento de Ponuga.

En relación a la interrogante planteada, manifestamos que 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; no obstante, se observa que su consulta, busca un pronunciamiento de esta Secretaría respecto a la Ley que crea el corregimiento de Ponuga; por lo tanto somos del criterio que nuestra respuesta se fundamenta en la Ley No.1 de 22 de agosto de 1916, a través del cual se define la división territorial de la República de Panamá.

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:

Marco Constitucional:

“ARTICULO 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

ARTICULO 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.”. *(Lo resaltado es nuestro)*

Entre las normas constitucionales transcritas, se establece la forma en que está dividido el territorio nacional y concede la facultad para que mediante Ley, se creen otras divisiones políticas por razones de conveniencia administrativa o de servicio público, o para sujetarlos a regímenes especiales. También establece la Constitución Política en el artículo 233, que el Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde lo referente al desarrollo de su territorio, población producto de las necesidades básicas de las municipalidades. Seguidamente se hace referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, el deber de ceñir sus actuaciones con estricto apego a la norma, en virtud del cual éstos solos pueden hacer aquellos que la Ley expresamente les permite, razón por

la cual, su finalidad 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.

Marco Legal:

En atención a la interrogante que nos ha sido formulada, consideramos pertinente hacer referencia a las investigaciones realizadas por esta Secretaría, utilizando nuestro Sistema de Información de Normas y Afectaciones Panameñas de la Procuraduría de la Administración, INFOJURÍDICA, cuya base de datos contiene información jurídica sistematizada de normas legales de Panamá; así como también presentaremos algunas consideraciones históricas que guardan relación con el origen del corregimiento de Ponuga como división territorial.

A juicio del autor Omar Jaén Suárez en sus obras, "Geografía de Panamá. Estudio introductorio y antología, Tomo I"; y "La población del Istmo de Panamá. Estudio de Geohistoria"; hace referencia específicamente en este último, a "*las fundaciones de pueblos y aldeas que florecen a lo largo de los siglos XVII y XVIII*", con especial énfasis en la organización de espacio que realizó Santiago en el siglo XVIII, destacando como ruta clave para la comunicación con el interior del país "*al ejercer su influencia directa sobre los antiguos pueblos de Santa Fe, San Francisco, La Atalaya, Río de Jesús, Ponuga...*" (p.161). Por su parte, Valdés M. Ramón (1905), en su libro "Geografía del istmo de Panamá" señala que el distrito de Santiago estuvo compuesto por los corregimientos de Atalaya y Ponuga, al hacer alusión a la Ordenanza 4 de 1896, dictada por la Asamblea del departamento de Panamá, por la cual "*Declara que la llamada aldea de Ponuga era parte del distrito de Santiago*" (p.154).

Así como también pudimos recabar información valiosa que reposa en nuestra Biblioteca Especializada, tal es el caso de la Gaceta Oficial de 3 de enero de 1852; Acto de 12 de septiembre de 1855, sobre división territorial, expedido por la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá; Ley de 22 de diciembre de 1864, sobre división territorial, dictada por la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá; Ley 19 de 14 de septiembre de 1869, que fija la nomenclatura oficial de los lugares del Estado; Código Administrativo (conocido como Código Administrativo de Don Justo Arosemena), aprobado mediante el Decreto de 11 de julio de 1870; Ley 46 de 26 de diciembre de 1882 sobre división territorial, dictada por la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá; y Ley 47 de 16 de noviembre de 1894, por la cual se aprueban unas Ordenanzas y se imprueban otras, dictada por el Congreso de Colombia.

Históricamente, lo relativo a la división político-administrativa de la República ha sido definido a través de los años mediante Leyes Orgánicas y esto se desprende de las Constituciones que han regido los destinos de nuestro país desde 1904. De allí entonces que este asunto deba decidirse a través de Ley. Tal como se dejó plasmado ante respuesta proporcionada por esta Procuraduría a través de Consulta C-No.122-00, donde se detalló, que si bien los Consejos Municipales están facultados para regular la vida jurídica que comprende su jurisdicción, como quiera que lo relativo a la división político-administrativo está atribuido según indica la Constitución Política, a la Asamblea Legislativa, por tratar de una materia que es competencia privativa de este organismo estatal.

Por su parte, a través de la búsqueda realizada en gacetas oficiales vinculadas al tema objeto de su consulta, consta que el Concejo Municipal de Santiago, mediante Acuerdo Municipal 2 de 28 de mayo de 1910, publicado en Gaceta Oficial número 1178 de 21 de julio de 1910, acordó en su artículo primero *"El Distrito de Santiago lo formará la ciudad de este nombre, cabecera del Distrito, con sus barrios y caseríos, y los corregimientos de Atalaya, Ponuga y Mariato"*. Pero debe tenerse como insubsistente, ya que posteriormente el Código Administrativo, aprobado a través de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, alude a la División Territorial de Panamá, en su artículo 79 comprendido en el Capítulo IX Provincia de Veraguas, Título I División territorial, del Libro Primero, y entró a regular íntegramente la materia al referirse a los límites del Distrito de Santiago, señala:

"Artículo 79: Los límites del Distrito de Santiago son: partiendo de la boca del río Cocobó en el río Santa María, aguas arriba, este último hasta donde le tributa el río San Juan. Este límite lo separa del Distrito de Calobre. Siguiendo por las aguas del río Santa María desde el punto de la confluencia con el río San Juan hasta donde recibe las aguas de la quebrada La Honda; las aguas de ésta hasta sus cabeceras; de allí, línea recta, al cerro de Los Gatos; de este punto al cerro Gordo; de allí a encontrar la quebrada Cañacillas. Este límite lo separa del Distrito de San Francisco. La quebrada Cañacillas, desde el punto que indica el lidero con San Francisco, aguas arriba esa quebrada hasta su nacimiento, señalando así límite con el Distrito de Cañazas; luego, una línea, desde las cabeceras de la quebrada Cañacillas hasta las del río San Pedro; por éste, aguas abajo, hasta entrar en el río San Pedro y siguiendo el curso de este río, aguas abajo, hasta el lugar donde recibe las de la quebrada de Cañazas, partiendo de este modo términos con el Distrito de La Mesa. La línea continúa desde la boca de la quebrada de Cañazas en el río de San Pedro, aguas arriba de la primera hasta donde se le une la quebrada de Los Muertos; ésta, aguas arriba hasta sus cabeceras; de allí a la cabecera de la quebrada Honda y siguiendo sus aguas hasta su confluencia con el río Martincito; éste, aguas abajo, hasta su desembocadura en el río Martín Grande;

de allí, línea recta, a la confluencia del río Sábalo con el río Cuvíbora, y desde este punto, línea recta, a la desembocadura del río Piña en el Golfo de Montijo; este límite separa el Distrito de Santiago del Distrito de Montijo. Con la provincia de Herrera limita el Distrito de Santiago desde la boca del río Cañazas en el Santa María, aguas arriba del primero hasta la boca del río Conaca; éste, aguas arriba, hasta la boca del río Yoré; siguiendo aguas arriba éste hasta la desembocadura de la quebrada de Los Naranjos; aguas arriba ésta hasta sus cabeceras; de allí, línea recta al cerro del Cacique; de éste al punto más cercano del río del mismo nombre, siguiendo aguas arriba hasta su cabecera principal en el alto de Remigio Ureña; de este punto, línea recta a la boca de la quebrada de La Pita en el río Sábalo, las aguas de la quebrada La Pita hasta su cabecera; de allí, línea recta hasta la desembocadura de la quebrada Piedras en el río Suay; esta quebrada, aguas arriba, hasta sus cabeceras; de allí al alto de La Peña y por toda la cordillera hasta el alto del Manglillo. Con la provincia de Los Santos, desde el alto del Manglillo, en línea por la cordillera hacia el Sur hasta el cerro de Hoya o Moya y de allí, tomando el último riachuelo al Oriente, que nace en dicho cerro, siguiendo el curso de sus aguas hasta el mar. Con el Océano Pacífico, desde el punto arriba indicado hasta la Punta Mariato y desde ésta a la desembocadura de la quebrada de Piña en el Golfo de Montijo.

La cabecera del Distrito es la ciudad de Santiago de Veraguas, y a él pertenecen los corregimientos de Atalaya, Mariato, Ponuga y La Arena. (El resaltado es nuestro).

Pero es importante señalar que el artículo anteriormente transcrito, no se encuentra vigente, ya que la materia a que se refería este artículo vino a ser regulada íntegramente por el artículo 68 de la Ley 58 de 29 de julio de 1998, "Por el cual se establece la División Político-Administrativa de las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y se crean nuevos corregimientos", como aparece modificado por la Ley 68 de 30 de octubre de 2017 (numerales 14, 15 y 16) y la Ley 21 de 16 de octubre de 2014 (primer párrafo y numerales 1 y 2). Por consiguiente, el artículo 79 del Código Administrativo debe estimarse como insubsistente al tenor de lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil; tal como se observa a continuación:

*"Artículo 68: El Distrito de Santiago se divide en ocho corregimientos, a saber: Santiago (cabecera), Canto del Llano, La Colorada, La Peña, La raya de Santa María, **Ponuga**, San Pedro del Espino y Los Algarrobos. La cabecera del Distrito es la ciudad de Santiago. Los límites de los corregimientos del Distrito de Santiago son los siguientes:
..." (Lo resaltado es nuestro).*

Al respecto también nos remitimos al numeral 5, artículo 4 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, “Por el 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”, al referirse al tema de la División Política de la República establece:

“Artículo 2: El Consejo Provincial tendrá iniciativa para presentar proyectos de leyes ante la Asamblea Legislativa, por conducto del Presidente del Consejo Provincial, de conformidad con el literal “b” del artículo 159 de la Constitución Nacional.

Artículo 4: Las funciones del Consejo Provincial son:

1. ...

5. Recomendar a la Asamblea Legislativa los cambios que estime convenientes en las divisiones políticas de la provincia.

17...”

Como se observa, esta norma nos remite al artículo 159 de la Constitución Política, que de acuerdo al numeral 7, lo relativo a la división política del territorio panameño, incluyendo la creación de corregimientos y distritos, es una función que está atribuida a la Asamblea Legislativa y no a los Consejos Municipales, sin embargo, este último, sí posee de acuerdo a la Ley, iniciativa legislativa para presentar proyectos de Leyes ante la Asamblea Legislativa, a través de su Presidente. Situación que también se indica en el artículo 5 de la Constitución Política, el cual pone de relieve que la cuestión relativa a los límites o creación de nuevas circunscripciones político-administrativas, deberá ser determinadas a través de Ley. No obstante, debe tenerse presente que siempre tiene primacía lo establecido en la Constitución Política, por ser esta la norma suprema del Estado.

En cuanto al principio de presunción de legalidad, la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 17 de julio de 2017, en su análisis jurídico y doctrinal indicó:

“...En este escenario, consideramos oportuno traer a colación que en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos; precepto que respecto al cual el jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente: consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa...” (RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia. 2008. Página 312) ...”

En consecuencia, de acuerdo a las normativas expuestas podemos concluir que la norma a través del cual se crea el Corregimiento de Ponuga, es la Ley No.1 de 22 de agosto de 1916, a través del cual la Asamblea Nacional de Panamá, aprueba el Código Administrativo de la Nación, definiendo en su Libro I, Título I, lo referente a la división territorial de la República de Panamá, al ser un asunto reservado a la Ley por mandato Constitucional.

Adjuntamos para su conocimiento copia de las consultas C-122-00, C-CH-008-2020 en las cuales la Procuraduría de la Administración emitió criterio respecto a la división político-administrativo de la República.

Le exhortamos a que en próximas consultas se cumpla con el contenido del numeral 1 artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece:

Artículo 6. Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

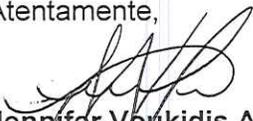
1. Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico;

...” (Lo resaltado es nuestro)

Conscientes del momento histórico que afronta nuestro país debido a la crisis sanitaria que se ha generado producto de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), recomendamos reforzar las medidas de bioseguridad y recomendaciones emitidas por las entidades de salud.

Atentamente,



Jennifer Voukidis A.
Secretaria Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.

Adjunto: Copia de las Notas No.C-C-122-00; C-CH-008-2020.

