

prestado.

Por tanto, la Sala considera que la norma impugnada no viola los artículos 131, 132, 133 y 139 de la Ley N° 47 de 1946, modificados por la Ley N° 34 de 1995.

Adicionalmente, la Sala observa que el Decreto N° 56 de 2 de abril de 1997, es un instrumento jurídico de igual jerarquía que el Decreto modificado, N° 681 de 1952. Ambos decretos ejecutivos reglamentan los artículos 153 y 154 de la Ley Orgánica de Educación, y a juicio de la Sala, de su estudio no se desprende violación alguna de las disposiciones reglamentadas, así como tampoco estas normas han sido invocadas por los demandantes como violadas.

Los límites de la potestad reglamentaria los ha indicado esta Corporación de Justicia en diversas ocasiones afirmando que: "... esta potestad de reglamentar las leyes por parte del Órgano Ejecutivo, debe ejercerse sin apartarse del texto ni del espíritu de la Ley que reglamenta y es lo que se conoce con el nombre de potestad reglamentaria ... Los límites para este tipo de reglamentación consisten en la imposibilidad de alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan (Cfr. Sent. del 20 de octubre de 1995, Ibidem, pág. 152). En otro de sus fallos, la Corte expresó que en el ejercicio de esta potestad de reglamentar las leyes, el Ejecutivo no puede reformar, adicionar, contradecir ni alterar en ninguna forma su texto ni apartarse de su espíritu (Cfr. Sentencias del 4 de febrero de 1992 y 30 de junio de 1995)." (Sentencia de 27 de junio de 1997, Registro Judicial, junio 1997, pág. 159-160).

Como la modificación del Reglamento fue hecha a través de un Decreto de igual jerarquía del que fue subrogado, dicha reglamentación, así como su modificación, no rebasa los límites de la potestad reglamentaria.

En cuanto al cargo de violación del artículo 30 de la Ley N° 135 de 1943, la Sala considera que el mismo no es aplicable al caso, porque se refiere a cómo debe hacerse la notificación de aquellos actos administrativos de carácter particular y la disposición invocada es de carácter general, por lo que sólo debe publicarse en la Gaceta Oficial.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 56 de 2 de abril de 1997, dictado por el Presidente de la República por conducto del Ministro de Educación.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*=

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO OLMEDO ARROCHA, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° P. ADM. 002-97 DE 4 DE JUNIO DE 1997, EXPEDIDA POR LA GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, ONCE (11) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Licenciado **OlmEDO Arrocha**, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución N° P. Adm. 002-97 de 4 de junio de 1997**, expedida por la **Gobernadora de la Provincia de Panamá**.

## Lo que se demanda

El Licenciado Olmedo Arrocha ha solicitado a esta Superioridad se declare la nulidad de la Resolución N° 002-97 P. Adm., expedida por la Gobernadora de la Provincia de Panamá, mediante la cual se revoca el Decreto 512 de 6 de junio de 1996 proferido por la Alcaldía Municipal, en donde se declara insubsistente el cargo que el señor Néstor Góndola Díaz ejercía en dicha institución.

## Disposiciones Legales que se estiman infringidas

Con base a lo anteriormente expuesto el recurrente estima como infringidos los artículos 44 y 51 de la Ley 106 de 1973, el artículo 9, numeral 22 de la Ley 19 de 1992, el artículo 1726 del Código Administrativo y el artículo 40 de la ley 33 de 1946, que son del tenor siguiente:

"Artículo 44: Los Alcaldes tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa. Los Alcaldes son jefes de policía en sus respectivos Distritos. Los Alcaldes cuando actúen como agentes del Gobierno, en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal, quedarán subordinados en tales casos, al Gobernador de la Provincia y a los organismos superiores de la jerarquía administrativa".

En cuanto al concepto de la violación el recurrente señaló que "debe aplicarse el criterio de que los gobernadores serán superiores a los alcaldes solamente cuando lo últimos actúen en el desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal" por lo que concluye el actor que la correcta aplicación del artículo 44 de la ley 106, es que los gobernadores serán los superiores de los Alcaldes cuando estos últimos ejerzan algunas de las funciones contenidas en el artículo 46 de la ley 106; norma en la que no se incluye la función de nombrar y remover a los funcionarios municipales. Por lo que al revocar la Gobernadora de la Provincia de Panamá el Decreto N° 512 de 6 de junio de 1996, lo hizo contraviniendo directamente el artículo 44 de la ley 106, pues desatendió y desconoció el contenido de la norma citada, así por tratarse de una actividad relacionada con la función municipal o con la función administrativa del alcalde, el gobernador no tenía ni tiene facultad para conocer en apelación.

El segundo artículo que se considera infringido es el artículo 51 de la ley 106 de 1973:

"Artículo 51: Las Resoluciones y demás actos de los Alcaldes, cuando se relacionan con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes. Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúan como Jefe de Policía del Distrito, cabrá el recurso ante el Gobernador de la Provincia".

Considera el actor que la norma antes citada ha sido infringida en concepto de violación directa por omisión, pues se dejó de aplicar el contenido de dicha norma, pues "queda muy claro que los gobernadores tienen facultad para conocer mediante recurso de apelación, acerca de los actos que los alcaldes emitan cuando actúan como Jefes de Policía del Distrito, en cambio cuando emitan actos a propósito de su gestión administrativa éstos son impugnables ante los tribunales competentes.

Otra norma que se estima infringida es el artículo 9 numeral 22 de la Ley 19 de 1992:

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

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;".

Señala el demandante que la norma transcrita no se aplicó en su verdadero sentido y alcance, por lo que se ha violado en concepto de violación directa por omisión, pues como bien se observa los gobernadores no tienen facultad para conocer en segunda instancia de los actos emitidos por los alcaldes en su condición de Jefes de la Administración Alcaldicia.

La siguiente norma que se estima conculcada es el artículo 1726 del código administrativo:

"Artículo 1726: Las decisiones de los Jefes de Policía son apelables ante el inmediato superior, quien decidirá el recurso por lo que resulte de autos".

EL recurrente observa que se ha infringido la norma por indebida aplicación, pues la misma se aplica a una situación no prevista en el supuesto de hecho que ella misma contiene, y como ya ha señalado el actor se refiere a actuaciones del Alcalde como jefe de Policía, y no como Jefe de la Administración Municipal.

Por último se estima infringido el artículo 40 de la ley 33 de 1946:

"Artículo 40: En los asuntos municipales se aplicará el procedimiento de este capítulo, salvo cuando los recursos establezcan reglas especiales para negocios determinados".

Considera la parte actora que se ha dado una violación de esta norma en concepto de violación directa por omisión toda vez que la Gobernadora de la Provincia de Panamá desatendió lo establecido en la misma al sustanciar un recurso de apelación cuya materia no era de su competencia.

#### Informe de Conducta de la Entidad Demandada

A foja 59 del expediente consta el informe explicativo de conducta expedido por la Gobernación de la Provincia de Panamá, quién procedió a señalar lo siguiente:

"Conocemos los argumentos esgrimidos por el recurrente en cuanto a las disposiciones legales violadas y el concepto de la violación; argumentos estos que ya han sido utilizados en acciones similares; y al respecto debemos señalar que nuestra actuación, como Tribunal de Apelaciones en los procesos administrativos por Destitución de los Alcaldes, se basa estrictamente en las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946 sobre la jurisdicción Contencioso Administrativa. En ese sentido resulta obligante transcribir el contenido del artículo 41 de la citada Ley que preceptúa:

ARTICULO 41: `Ante el Gobernador se surtirán las apelaciones contra las decisiones definitivas de los empleados, funcionarios o personas administrativas del orden provincial o de los Alcaldes Municipales y ante el Alcalde las correspondientes a los del orden municipal'.

De la lectura del artículo transcrito enerva claramente la competencia de este Despacho Provincial para conocer en grado de apelación, las decisiones adoptadas por los Alcaldes en materia administrativa, competencia que se ha venido ejecutando durante tiempos inmemorables pues las propias Alcaldías, inclusive, la Alcaldía de Panamá, acoge el Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio y remite el expediente a esta esfera para la calificación de la alzada".

#### Concepto de la Procuradora de la Administración

La representante del Ministerio Público al contestar la demanda de nulidad encausada, solicita a los Magistrados de la Sala Tercera, que declaren la nulidad

de la Resolución N° P Adm. 002-97 de 4 de junio de 1997, expedida por la Gobernación de Panamá.

En concepto de la Procuradora la presente controversia radica en determinar si la Gobernadora de la Provincia tienen la competencia para conocer de las apelaciones en contra de las actuaciones administrativas de los Alcaldes de Distrito, en este sentido señaló:

"Prima facie este Despacho se percata del hecho que en el presente caso, básicamente existen dos normas legales que de manera diferente regulan la misma situación jurídica.

Por un lado está el artículo 51 de la ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, Orgánica del Régimen Municipal, que señala que las Resoluciones y demás actos de los alcaldes, cuando se relacionan con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes; y por el otro, el artículo 41, de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, de la jurisdicción contencioso administrativa, que establece que, por vía gubernativa, ante el gobernador se surtirán la apelaciones contra las decisiones definitivas de los Alcaldes Municipales.

En el criterio de este Despacho, la Resolución P. Adm-002-97, de 4 de junio de 1997, en efecto viola los artículos 46 y 51 de la Ley 106 de 1973, los artículos 39-a y 40 de la ley 135 de 1943 y demás normas concordantes de nuestro ordenamiento legal, pues la Gobernadora de la Provincia carece de la competencia necesaria para conocer de las apelaciones en contra de las actuaciones de los Alcaldes de Distrito, cuando estas se refieren al ejercicio de su función administrativa y en actividades propias de la autonomía municipal".

#### Decisión de esta Superioridad

Encontrándose el proceso en este estado, los Magistrado que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, entran a resolver la contienda encausada mediante la presente acción de nulidad.

La presente demanda tiene su origen cuando el Licenciado Olmedo Arrocha, decide demandar la nulidad de la Resolución N° P Adm 002-97 que expidió la Gobernación de la Provincia de Panamá, mediante la cual se decide revoca el Decreto N° 51 de 19 de enero de 1996, emitido por la Alcaldía del Distrito de Panamá, en donde se declaró insubsistente el cargo que ocupaba el señor Néstor Góndola en la mencionada institución. En este sentido el licenciado Arrocha considera que con base a la ley 19 de 1992 (que establece las atribuciones o facultades de los gobernadores), la Gobernación de la Provincia de Panamá, sólo tiene competencia para conocer de en segunda instancia de las apelaciones contra las decisiones, multas o sanciones disciplinarias de policía que impongan los alcaldes, por lo que nada se señala en cuanto a las actuación de los alcaldes como jefe de la administración alcaldía.

Como bien observa este Tribunal el problema de fondo radica en el hecho de verificar si la Gobernación de la Provincia de Panamá, tiene o no competencia para conocer las actuaciones administrativas de la Alcaldía de Panamá.

En este sentido podemos señalar que existen diversas normas que explican las funciones de los Alcaldes y Gobernadores, de esta manera podemos señalar la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984 que reforma la ley 106 de 8 de octubre de 1973 expresa en el artículo 28 lo siguiente:

"Artículo 28: el artículo 51 de la ley 106 de 8 de octubre quedará así:

Artículo 51: Las Resoluciones y los demás actos de los Alcaldes, cuando se relacionen con la gestión administrativa municipal son impugnables ante los Tribunales competentes.

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impugna los Alcaldes, cuando actúan como jefe de policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia".

Por su parte la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, señala en su artículo 9 numeral 22 lo siguiente:

"ARTICULO 9: El artículo 4 de la Ley N° 2 de 2 de junio de 1987 queda así:

Artículo 4: Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1 ...

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; ...".

Ambos artículos coinciden en destacar que los gobernadores conocen de las apelaciones de los alcaldes cuando estos actúen dentro de sus funciones como Jefe de Policía. Por lo que considera esta superioridad que la Resolución N° P. Adm. 002-97 expedida por la Gobernación de la Provincia de Panamá viola las normas antes transcritas, pues al desconocer el contenido de las mismas resuelve una apelación para la cual la gobernación no tenía competencia.

Por su parte la Gobernación de la Provincia de Panamá al rendir el informe explicativo de conducta, manifiesta en su escrito visible a foja 59, que su actuación dentro del presente caso tiene su fundamento jurídico en el artículo 41 de la ley 135 de 1943, que destaca que ante el gobernador se surtirán las apelaciones contra decisiones definitivas de los alcaldes municipales.

En este orden de ideas cabe recalcar que el artículo 39-a y 40 de la ley 135 de 1943, expresan las reglas a seguir cuando existan normas que regulen de forma similar un mismo tema. Estos artículos señalan:

"Artículos 39-a: Las reglas del presente capítulo no se aplicarán cuando las leyes o los decretos establezcan un procedimiento especial para el trámite de los negocios en cualquier dependencia de la administración. En este último caso, regirá el procedimiento especial.

Artículo 40: En los asuntos municipales se aplicará el procedimiento de este capítulo, salvo cuando los recursos establezcan reglas especiales para negocios determinados".

Como explicamos al principio de este análisis el fondo del asunto esta en determinar si la gobernadora tiene o no la competencia para conocer de las apelaciones de los alcaldes, a lo que esta superioridad concluye que los alcaldes realizan dos tipos de actuaciones como jefes de policía y como jefes de la administración municipal, y solo cuando actúa como jefe de policía la gobernadora es competente para conocer de las apelaciones. En cuanto a las normas en conflicto es decir la Ley 106 de 1973, ley 19 de 1992 y lo que dispone la Ley 135 de 1943, se evidencia que son claras las normas de interpretación que la propia ley contencioso señala en este sentido, así al existir leyes que regulan específicamente el tema de las apelaciones ante los gobernadores deben aplicarse dichas disposiciones.

Ahora bien en lo referente a los artículos que se estiman infringidos podemos señalar que se producen las violaciones alegadas por el recurrente en cuanto a los artículos 44 y 51 de la Ley 106 de 1973, artículo 9 numeral 22 de la Ley 19 de 1992 y el artículo 1726 del Código Administrativo. Como bien observa este Tribunal, los artículos antes mencionados tienen un común denominador, ya que todos coinciden en señalar que los gobernadores tendrán competencia para conocer de las apelaciones de los Alcaldes, siempre y cuando estos actúen dentro de sus funciones como jefe de policía, a lo que la Sala concluye que le asiste el derecho al Lic. Olmedo Arrocha, cuando solicita la declaratoria de nulidad de

la Resolución N° P. Adm. 002-97 de 4 de junio de 1997, pues en efecto la mencionada resolución lesiona el ordenamiento legal objetivo, ya que se viola la autonomía municipal, en el momento en que la gobernación deja de aplicar u omite las normas que señalan claramente en que casos dicha funcionaria queda facultada para conocer de las apelaciones de lo alcaldes.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución N° P. Adm. 002-97 de 4 de junio de 1997, expedida por la Gobernación de la Provincia de Panamá.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MIGUEL A. BERNAL, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 4 DEL REGLAMENTO PARA LA ELECCIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, ONCE (11) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado **MIGUEL A. BERNAL**, actuando en su propio nombre y representación, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el **artículo 4 del Reglamento para la elección de Rector (a) de la Universidad de Panamá 1997**, aprobado por el **Gran Jurado el 23 de abril de 1997** (fs. 7), por violar el artículo 3 de la Ley N° 6 de 24 de mayo de 1991 y el artículo 103 del Estatuto de la Universidad de Panamá.

El acto impugnado, artículo 4 del Reglamento para la Elección del Rector (a) de la Universidad de Panamá, señala quienes tienen la categoría de profesor regular, profesor especial, profesor asistente, estudiante regular y empleado administrativo permanente, con derecho a votar en las elecciones de Rector 1997, son aquellos que reunían los requisitos para cada una de estas categorías el 24 de marzo de 1997.

La parte actora considera que la disposición acusada de ilegal, viola por omisión el artículo 3 de la Ley N° 6 de 1991, toda vez que desconoce que los votantes que pueden participar en el escogimiento del Rector 1997 son los que tengan las categorías respectivas y desempeñen dichos cargos, **"a la fecha de la convocatoria formulada por el Consejo General de la Universidad"**; violación que da participación en la elección a otros votantes, docentes y administrativos, recién nombrados por la Rectoría de la Universidad de Panamá, así como a estudiantes matriculados después de la fecha tope constituida por la Convocatoria a elecciones del Consejo General Universitario.

Mediante auto dictado el 19 de mayo de 1997 (fs. 19-22), la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, suspendió los efectos de las frases "a la fecha del 24 de marzo de 1997" y "al 24 de marzo de 1997", contenidas en el artículo 4 del Reglamento para la Elección de Rector (a) de la Universidad de Panamá 1997, porque violaban ostensiblemente el artículo 3 de la Ley N° 6 de 1991, y era necesario evitar vicios que propiciaran la nulidad de la elección del Rector de la Universidad de Panamá 1997.

Por tanto, en cuanto a este primer cargo de violación, la Sala considera que le asiste razón a la parte actora, porque el artículo 3 de la Ley N° 6 de 24 de mayo de 1991, dispone que el Rector será elegido por todos los que a la fecha